

FORMULASI KEBIJAKAN KERJASAMA ANTAR DAERAH
Studi Tentang Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu : Kerjasama
Antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten
Malang dan Kota Batu

SKRIPSI

Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Oleh

CENDANA NABABAN

NIM. 135030100111010



UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2017

MOTTO

Apa pun juga yang kamu perbuat,
perbuatlah dengan segenap hatimu
seperti untuk TUHAN bukan untuk manusia.

(Paulus, 56-58)

Aku mengucap Syukur kepadaMu
sebab Engkau telah menjawab aku dan telah menjadi keselamatanku

(Zabur Daud, 118:21)



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jl. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia
Telp. : +62-341-553737, 568914, 558226 Fax : +62-341-558227
<http://fia.ub.ac.id> E-mail: fia@ub.ac.id

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul Skripsi : Kebijakan Kerjasama antar Daerah Studi Tentang Pembagunan Jalan
Tembus Sukorejo-Batu : Kerjasama Antara Pemerintah Provinsi Jawa
Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu
Disusun oleh : Cendana Nababan
NIM : 135030100111010
Fakultas : Ilmu Administrasi
Program Studi : Administrasi Publik

Malang, 08 Juni 2017

Ketua Komisi Pembimbing

Prof. Dr. Abdul Hakim M.Si
NIP. 19610202 198503 1 006

TANDA PENGESAHAN SKRIPSI


Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

hari : Kamis
tanggal : 27 Juli 2017
jam : 11.00 -12.00 WIB
skripsi atas nama : Cendana Nababan
judul : Formulasi Kebijakan Kerjasama antar Daerah Studi
tentang Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu:
Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur,
Kabupaten Malang dan Kota Batu

dan dinyatakan LULUS

MAJELIS PENGUJI


Ketua,


Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si
NIP. 19610202 198503 1 006

Anggota,

Anggota,


Dr. Endah Setyowati, S.Sos., M.Si
NIP. 19970505 199903 2 001


Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, P.hD
NIP. 19670217 199103 1 000

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip oleh naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan serta daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia jika skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, sereta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasaal 70).

Malang, 15 Juni 2017

Mahasiswa,



Cendana Nababan

NIM. 135030100111010

RINGKASAN

Cendana Nababan, 2017. **Formulasi Kebijakan Kerjasama Antar Daerah (Studi tentang Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu: Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu)**, Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si

Pemerintah Provinsi Jawa Timur bersama dengan Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu menandatangani Surat Kesepakatan Bersama yang berisi tentang kesepakatan membangun infrastruktur jalan baru untuk mengatasi kemacetan parah pada akses jalan Surabaya menuju Malang Raya. Adapun tindak lanjut dari kesepakatan kerjasama ini adalah membangun jalan tembus mulai dari Sukorejo (Pasuruan) hingga Bumiaji (Kota Batu) dengan total penjangnya 33,91 kilometer, sedangkan anggaran yang dibutuhkan mencapai kira-kira 1,3 triliun Rupiah.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun yang menjadi fokus penelitian adalah tahapan atau proses formulasi kebijakan kerjasama antar daerah dalam perencanaan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu dan faktor-faktor pendukung dan penghambat proses kerjasama antar pemerintah daerah dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu tersebut. Setelah melakukan penelitian, peneliti berkesimpulan bahwa tahapan atau proses formulasi kebijakan kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu terbagi menjadi empat tahap yaitu Perumusan masalah yaitu pengidentifikasian masalah, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan dan pengesahan kebijakan. Kebijakan kerjasama antar daerah ini telah disepakati dengan ditandatanganinya Kesepakatan Bersama Pemerintah Tentang Kerjasama Pembangunan Infrastruktur Jalan.

Dalam proses eksekusi kebijakan kerjasama antar daerah terdapat beberapa faktor pendukung dan penghambat kerjasama. Faktor pendukung kebijakan kerjasama ini antara lain: pembangunan jalan tembus ini telah dikaji selama enam tahun dengan studi kelayakan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu serta telah ada dukungan dari masyarakat setempat. Sedangkan faktor pengambat proses kerjasama ini adalah Pemerintah Kabupaten Malang dan Kabupaten Pasuruan menolak ikut dalam pembiayaan pembangunan jalan karena di anggap kurang memberi dampak positif yang signifikan untuk daerahnya, melainkan memberi dampak yang sangat signifikan pada Pemerintah Kota Batu karena akan mampu mendongkrak wisatawan yang akan berkunjung ke Kota Batu.

Kata Kunci : Formulasi Kebijakan, Kerjasama antar Daerah, Jalan Tembus.

SUMMARY

Cendana nababan, 2017. **Policy Formulation Cooperation between Regions (studies on the development road of translucent of Sukorejo-Batu: cooperation between the Government of East Java province, District Pasuruan, District Malang and Batu City)**, Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si

The provincial Government of East Java along with County Government Pasuruan, Malang and Batu city signed a mutual agreement which contains about a deal to build a new road infrastructure to cope with the severe congestion on the access road toward Malang Raya-Surabaya. As for the follow-up of this cooperation agreement are building roads range from translucent Sukorejo (Pasuruan) to Bumiaji (Batu Town) with a total of long of the roads are 33.91 kilometres, whereas the budget needed reach approximately 1.3 trillion Rupiah.

In this study, researchers used a type of descriptive study using qualitative approach. As for that became the focus of research is on policy formulation or process stages of cooperation between regions in the planning of road construction of translucent of Sukorejo-Batu and factors supporting and restricting the process of cooperation between local governments in the construction of roads the Sukorejo-Batu translucent. After doing research, the researcher concludes that policy formulation or process stages of cooperation between regions conducted by the Government of East Java province, District Pasuruan, District Malang and Batu city is divided into four stages, namely the formulation of the problem of identifying the problem, namely the preparation of the agenda of the Government, the formulation of proposals for policy and endorsement policy. The policy of cooperation between these areas agreed upon with the signing of the agreement together with the Government On development cooperation road infrastructure.

In the process of the execution of the policy of cooperation between the regions there are some factor endowments and a barrier to cooperation. Factors supporting policy cooperation: This translucent road development has been examined over the past six years with road construction feasibility study of translucent Sukorejo-Batu and has support from the local community. Whereas this cooperation process retring factor is the Local Government of Malang Pasuruan and refused to participate in financing road construction because considered less significant positive impact giving to its territory, but rather gives a very significant impact on the Local Government of the Batu City of as it will able to boost tourists who will be visiting the Batu City.

Keywords: Policy Formulation, cooperation between Regions, the Translucent.

LEMBAR PERSEMBAHAN

Skripsi ini Kupersembahkan Untukmu Bapak dan Mamak terkasih,
Abang Teddy, Kakak Suyta, Anna, Tanlijon dan Tuti tercinta
dan Keluargaku PMK Immanuel dan Perkantas,
serta Keluarga Besar Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya Malang

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yesus Kristus karena Berkat dan Kasih serta penyertaan-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini.

Penulisan skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, dengan judul Kebijakan Kerjasama antar Daerah Studi Tentang Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu : Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

Selama proses penyusunan dan penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
2. Bapak Dr. Choirul Saleh M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
3. Ibu Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si selaku Ketua Jurusan Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administarsi Universitas Brawijaya
4. Bapak Prof. Dr. Abdul Hakim M.Si selaku dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan dan pembelajaran selama proses

penyusunan skripsi ini, suatu kebanggaan bagi penulis telah menjadi mahasiswa bimbingan beliau.

5. Bapak dan ibu dosen serta para karyawan di lingkungan Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberi bimbingan dan pembelajaran kepada penulis selama menempuh studi ke Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
6. Bapak Agoes Soejatman SE,MM selaku Kepala Sub Bagian Kerjasama antar Daerah dan Kependudukan Kabupaten Pasuruan yang telah memberikan arahan dan informasi dan data terkait pelaksanaan penelitian untuk penulisan skripsi ini.
7. Bapak Abdul Kahar S.SOS selaku kepala Sub Bagian Kerjasama Luar Negeri dan antar Lembaga Kabupaten Malang yang telah memberi penjelasan dan informasi terkait pelaksanaan penelitian dalam penulisan skripsi ini.
8. Bapak Endrow Selaku Kepala Sub Bagian Sarana dan Prasarana Badan Perencanaan Pembangunan Kota Batu yang telah bersedia memberikan waktu dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian penulis.
9. Bapak Rizky selaku staff Sub Bagian Sarana dan Prasarana Badan Perencanaan Kota Batu yang juga telah memberikan informasi dan data terkait dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis.
10. Ibu Destia selaku staff Sub Bidang Perencanaan Tata Ruang Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Jawa Timur yang telah memberikan informasi terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

11. Kedua orangtua yang sangat penulis kasihi dan cintai, Bapak Komser Nababan dan Mama Samaria Boru Silaban Tio. Terimakasih untuk segala doa dan jerih payah, selalu ada bagi penulis dalam suka maupun duka, yang mendukung penulis dalam hal moril dan materil terimakasih karena telah mempertaruhkan banyak hal demi keberlangsungan studi penulis.
12. Kelima saudara penulis, Teddy, Suyta, Anna, Tanlijon, Tuti yang menjadi penyemangat penulis untuk segera menyelesaikan studi.
13. Kepada kakak rohani penulis, Fransiska Riswandani yang dengan setia telah mendukung penulis dalam moril dan materil serta membimbing penulis menjadi lebih baik selama studi di Kota Malang.
14. Kepada Keluarga Besar PMK Immnauel, tempat penulis bertumbuh dalam iman dan belajar berbagi serta berorganisasi selama studi di Universitas Brawijaya
15. Sahabat-sahabat terkasih Tina, Esti, Lely, Renti, Santo, Yulia, Jason, Dany, Meisy, Ici, Selfy, Tari, Ita, Rolent, Stefanus, Merry, Jesy, Kardo, Mondang, Maga, Irwan, Laila, Monic, yang terus menyemangati penulis selama pengerjaan Skripsi ini.
16. Keluarga besar Perkantas Malang, Khususnya PMK Kota Malang yang mendukung pertumbuhan rohani penulis sehingga menjadi lebih baik kedepannya.
17. Teman-teman seperjuangan angkatan 2013 FIA UB, Khususnya Agnes, Mufida, Gina, Astrid, Dwi, Daning, Bernadetha, Cahyaning teman penulis sejak menjadi mahasiswa baru hingga saat ini, dan lain yang tidak bisa

disebutkan penulis satu per satu, yang terus mendukung penulis selama berstudi di Universitas Brawijaya, Kota Malang.

Dalam penulisan Skripsi ini, penulis menyadari bahwa masih banyak terdapat kekurangan dan keterbatasan, untuk itu penulis mengharapkan masukan berupa kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan kedepannya. Semoga karya skripsi ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi perkembangan keilmuan Administrasi Publik serta dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Malang, 15 Juni 2017

Penulis

DAFTAR ISI

MOTTO	ii
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	vii
LEMBAR PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	6
E. Sistematika Penulisan	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
A. Penelitian Terdahulu	9
1. Penelitian-Risky-Amelia-Ibtisam-(2013)	9
2. Tjahjanulin-Domai,-(2010).....	11
3. Mapping Penelitian Terdahulu dengan Penelitian yang akan Dilakukan	12
B. Kebijakan Publik	13
1. Pengertian Kebijakan Publik	13
2. Proses Kebijakan Publik	14
a. Formulasi Kebijakan Publik	16
1. Perumusan Masalah (<i>defining problem</i>).....	16

2. Penyusunan Agenda Kebijakan	17
3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah.....	18
4. Tahap Penetapan Kebijakan	19
b. Implementasi Kebijakan Publik	20
c. Evaluasi Kebijakan Publik	23
C. Kerjasama Antar Pemerintah Daerah	30
1. Prinsip-prinsip Kerjasama	31
2. Pengertian Intergovernmental Relation	33
3. Politik komunitas dan antar Organisasi	40
4. Hubungan Kebijakan Publik dengan Intergovernmental Relation	42
5. Penyediaan Infrastruktur dan Kerjasama Antar Pemerintah Daerah dalam Kajian Normatif.....	43
6. Kerangka Berpikir	46
BAB III METODE PENELITIAN.....	47
A. Jenis Penelitian	47
B. Fokus Penelitian.....	49
1. Tahapan atau proses formulasi kebijakan kerjasama antar daerah dalam perencanaan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu?	49
2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat berjalannya kerjasama antar daerah dalam membangun jalan tembus Sukorejo-Batu	50
C. Lokasi dan Situs Penelitian	50
1. Lokasi Penelitian	50
2. Situs Penelitian	51
D. Sumber Data	52
1. Informan.....	53
2. Peristiwa.....	53
3. Dokumen.....	53
E. Teknik Pengumpulan Data	54
1. Pengamatan (Observasi)	54
2. Wawancara	55
3. Dokumentasi	56

F. Instrumen Penelitian	57
G. Analisis Data	59
1. Kondensasi Data.....	60
2. Penyajian Data.....	60
3. Menarik Kesimpulan/Verifikasi	61
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	62
A. Gambaran Umum.....	62
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	62
a. Kabupaten Pasuruan	62
b. Kabupaten Malang	64
c. Kota Batu	66
2. Gambaran Umum Situs Penelitian	69
a. Bagian Kerjasama Pemerintah Kabupaten Pasuruan	69
b. Bagian Kerjasama Kabupaten Malang	73
c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Batu.....	77
d. Dinas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur	80
3. Rencana Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu.....	83
B. Penyajian Data Fokus Penelitian.....	87
1. Tahapan atau Proses Formulasi Kebijakan Kerjasama Antar Daerah dalam Perencanaan Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu	88
a. Perumusan masalah.....	89
b. Penyusunan Agenda Pemerintah.....	91
c. Perumusan Usulan Kebijakan	92
d. Pengesahan Kebijakan	92
2. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu.	101
a. Faktor Pendukung Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu	101
b. Faktor Penghambat Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu	103

C. Analisis Intrepretasi Data	107
1. Tahapan atau Proses Formulasi Kebijakan Kerjasama Antar Daerah dalam Perencanaan Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu	107
a. Perumusan masalah.....	108
b. Penyusunan Agenda Pemerintah	110
c. Perumusan usulan Kebijakan	112
d. Penetapan Kebijakan.....	115
2. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu.	117
a. Faktor Pendukung Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu	117
b. Faktor Penghambat Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu	118
BAB V PENUTUP	122
A. Kesimpulan	122
B. Saran	126
DAFTAR PUSTAKA	128
LAMPIRAN	131

DAFTAR TABEL

No	Judul	Hal
1	Indeks Daya Saing Infrastruktur Indonesia dengan Negara Lain.....	44
2	Penggunaan Lahan di Kota Batu	6

DAFTAR GAMBAR

N0.	Judul	Hal
1.	Tahap Implementasi Kebijakan.....	22
2.	Diagram alur pikir penelitian.....	46
3.	Model Interkatif Analisis Data.....	61
4.	Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Pasuruan.....	63
5.	Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Malang	65
6.	Peta Wilayah Administrasi Kota Batu.....	68
7.	Struktur Organisasi Bagian Kerjasama dan Kependudukan	73
8.	Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Malang.....	78
9..	Struktur Organisasi BAPPEDA Kota Batu.....	81
10	Rute Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu.....	87
11.	Kondisi Kemacetan dari Arah Surabaya Menuju Malang di <i>fly over</i> Lawang.....	91
12.	Penandatanganan Surat Kesepakatan Bersama oleh Walikota Batu	99
13..	Penandatanganan Surat Kesepakatan Bersama oleh Plt Bupati Malang.....	100
14.	Penandatanganan Surat Kesepatan Bersama oleh Bupati Pasuruan	101

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peningkatan volume kendaraan yang masuk ke daerah Malang, Kota Batu dan sekitarnya mengakibatkan kemacetan dan masalah ini harus secepatnya diselesaikan. Beberapa penyebab peningkatan volume kendaraan yaitu, Kota Malang sebagai Kota Pendidikan, banyak mahasiswa dari kota-kota lain membawa serta kendaraan mereka, Kota Malang dan Kota Batu sebagai destinasi wisata yang menarik wisatawan dari berbagai daerah. Peningkatan volume kendaraan ke daerah Malang dan sekitarnya tidak diimbangi dengan penambahan ruas jalan dan tidak *update*-nya pengaturan lalu lintas yang rapi sehingga muncul permasalahan kemacetan ini. (Surya malang, 2017)

Untuk mengatasi kemacetan di Malang Raya yang meliputi Kota Malang, Kota Batu dan Kabupaten Malang, yaitu mulai dari daerah Lawang, Singosari dan Kota Malang hingga Kota Batu, Provinsi Jawa Timur pada tahun 2015 mengundang Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, Kota Malang dan Kota Batu untuk membicarakan hal terkait kemacetan di daerah Lawang dan Singosari yang semakin meresahkan.

Dari hasil pertemuan tersebut, akhirnya disepakati bahwa cara terbaik untuk mengatasi masalah tersebut adalah dengan membangun jalan alternatif dari Pasuruan hingga ke Kota Batu.

Provinsi Jawa Timur dengan tiga pemerintah daerah, masing-masing Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang dan Pemerintah Kota Batu, menyepakati dan menandatangani perjanjian kerjasama pembangunan infrastruktur jalan baru mulai dari Sukorejo (Kabupaten Pasuruan) hingga Kota Batu, yang perencanaannya tertuang dalam Nota Kesepahaman atau *Memorandum of Understanding* (MoU) di Gedung Negara Grahadi, Jalan Gubernur Suryo pada hari Senin, 25 Januari 2016.

Rencana pembangunan jalan lintas sepanjang 33,91 kilometer ini melewati tiga kabupaten dan kota, diantaranya : Kabupaten Pasuruan sepanjang 10,37 kilometer yang melewati delapan desa pada tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Sukorejo, Kecamatan Purwosari dan Kecamatan Purwodadi. Sedangkan Kabupaten Malang sepanjang 21,12 kilometer yang melewati tigabelas desa ditiga kecamatan yaitu Kecamatan Lawang, Kecamatan Singosari serta Kecamatan Karangploso. Dan Kota Batu sekitar 2,43 kilometer yang melewati satu desa yaitu Desa Giripurno, Kecamatan Bumiaji. (pasuruankab.go.id dan DetikNews 2016).

Bentuk kerjasama ini adalah yang pertama pasca reformasi hasil inisiatif antar pemerintah daerah, rencana pembangunan jalan tembus ini sendiri telah dilakukan pengkajian selama kurang lebih enam tahun, hingga bisa terlaksana proses penandatanganan MoU.

Pembangunan jalan tembus Sukorejo-batu ini akan dibangun dengan lebar 2x7 meter dengan tipe empat lajur dua arah, sedangkan rencana pembangunan akan di mulai pada triwulan I tahun 2017, dengan perkiraan biaya mencapai 1,3 Triliun Rupiah. Biaya ini termasuk untuk biaya pembebasan lahan dan konstruksi,

dengan jembatan sebanyak delapan buah yang panjangnya sekitar 350 meter dan jumlah persimpangan sebanyak 125 buah serta crossing dengan tol satu buah. (DetikNews.2016)

Rencana pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu ini telah mendapat persetujuan dari masyarakat di tiga wilayah yang dilewati dengan pertimbangan untuk mempercepat distribusi perdagangan memperlancar transportasi dengan harapan dapat mendongkrak dan meningkatkan wisatawan yang berkunjung ke Malang Raya dan sekitarnya, tentu saja hal ini berimpact langsung bagi warga sekitar. Seperti yang disampaikan Gubernur Jawa Timur, H. Soekarwo bahwa bentuk kerjasama ini sangat baik dan perlu dicontoh oleh pemerintah daerah lain yang sedang atau akan melakukan pembangunan antar daerah. Karena dengan adanya kerjasama antar daerah pembangunan dapat terlaksana dengan cepat, efektif dan efisien. (InfoJatim 2016)

Di era desentralisasi dan otonomi daerah sekarang ini kerjasama antar pemerintah daerah memiliki peranan yang sangat urgent. Dengan adanya kerjasama antar pemerintahan yang diikuti dengan kerjasama antar pemerintah daerah proses pembangunan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat akan tercapai dengan lebih cepat, efektif, efisien. Karena dengan adanya kerjasama antar daerah dapat mengurangi kesenjangan antar daerah, mengendalikan konflik, meningkatkan pelayanan publik, pemberdayaan peran serta masyarakat, dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumberdaya sehingga pembangunan yang serasi, selaras dan seimbang dapat

Menurut Keban dikutip oleh Domai, (2011) alasan dilakukannya kerjasama antar pemerintah daerah adalah

1. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar, kekuatan dari masing-masing daerah yang bekerjasama dapat di sinergikan untuk menghadapi permasalahan yang rumit sifatnya daripada ditangani sendiri-sendiri.
2. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Setiap daerah berusaha mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama.
3. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat lebih berdaya karena masing-masing daerah yang terlibat lebih memiliki posisi tawar yang lebih baik.
4. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat memperkecil atau mencegah konflik
5. Masing-masing pihak merasakan keadilan dan memiliki akses yang sama terhadap informasi yang digunakan
6. Dengan kerjasama masing-masing daerah memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati patnernya, tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan
7. Melalui kerjasama tersebut, kecenderungan “ego daerah” dapat dihindari.

Menurut Suryokusomo (2008) keterbatasan masing-masing daerah merupakan suatu peluang untuk bekerjasama dengan daerah sekitarnya. Dalam hal ini masing-masing daerah dapat mengambil keuntungan daripada melakukannya sendiri. Kerjasama antar daerah akan dapat terlaksana jika terdapat dua atau lebih daerah yang berinterkasi untuk mencapai tujuan bersama dalam posisi yang seimbang, serasi dan selaras dan di tuangkan dalama nota kesepahaman.

Kerjasama antar pemerintah antar daerah yang dilakukan beberapa daerah dapat berhasil karena beberapa masalah yang timbul dapat di atasi bersama. Sehingga pemerintah daerah dapat mensinergikan konsep-konsep pembangunan daerahnya dengan baik.

Pada umumnya kerjasama antar pemerintah daerah dilakukan karena adanya hal yang lebih baik atau harus dilakukan bersama, contoh kajian kerjasama daerah yang berbatasan, kerjasama daerah yang berbatasan dilakukan agar dapat menentukan batas-batas wilayah dengan baik, menekan, menyelesaikan dan mengantisipasi timbulnya masalah perbatasan, memberdayakan masyarakat, selain itu juga bentuk kerjasama antar pemerintah perbatasan dapat mengoptimalkan dan mengefisiensi penggunaan sumberdaya dan juga sumber dana daerah masing-masing. Demikian juga halnya dalam pembuatan jalan antar daerah, disamping otoritas pemerintah pusat dan provinsi, pemerintah daerah (Kota/Kabupaten) juga berperan penting dalam penyuksesan pembuatan jalan yang melewati daerah mereka masing-masing.

Dengan demikian kebijakan hubungan antar daerah dan pola kerjasamanya dalam menyelesaikan suatu masalah sangat penting untuk diketahui, terutama para stakeholder yang membuat kebijakan-kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan tujuannya dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Untuk itu peneliti melakukan penelitian yang berjudul : **FORMULASI KEBIJAKAN KERJASAMA ANTAR DAERAH Studi Tentang Rencana Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu : Kerjasama Antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, masalah yang akan di teliti pada penelitian ini adalah

1. Bagaimanakah tahapan atau proses formulasi kebijakan kerjasama antar daerah dalam perencanaan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat proses kerjasama antar pemerintah daerah dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Mengetahui dan menganalisa tahapan atau proses formulasi kebijakan kerjasama antar daerah dalam perencanaan pembanguna jalan tembus Sukorejo-Batu
2. Mengetahui dan menganalisa faktor-faktor pendukung dan penghambat proses kerjasama antar pemerintah daerah dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

- a. Bagi mahasiswa, dapat menambah wawasan serta ilmu pengetahuan kepada seluruh mahasiswa, terutama mahaiswa administrasi publik.

- b. Bagi universitas, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pustaka dalam penelitian selanjutnya dan menjadi sumbangan pikiran tentang sebuah kebijakan
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi saranan dalam memberikan informasi dan data serta dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Sebagai sumbangan pemikiran bagi pemerintah Indonesia, terutama bagi pemerintah provinsi, kabupaten/kota yang sedang atau akan melakukan kerjasama antar pemerintah daerah.

E. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penulisan skripsi ini, maka sistematika penulisannya dibagi menjadi 5 bab, yang terdiri atas:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab Pendahuluan mengemukakan garis besar mengenai latar belakang pengambilan judul yaitu tentang Analisis Kebijakan Kerjasama Antar Daerah, Studi Kasus Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu : Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab Tinjauan Pustaka mengemukakan secara garis besar tentang teori-teori yang menjadi landasan dalam penelitian. Teori tersebut digunakan sebagai

landasan dan pedoman dalam melakukan penelitian dan penganalisaan data yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab Metode Penelitian mengemukakan tentang metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam melakukan penelitian. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, serta didalam bab ini juga membahas mengenai jenis penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, pengujian keabsahan data, dan analisis data yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab Hasil Penelitian ini menguraikan tentang data hasil penelitian yang terdiri dari penyajian data dan analisis data yang diperoleh selama penelitian yang merupakan jawaban dari pertanyaan yang ada pada rumusan masalah.

BAB V: PENUTUP

Bab Penutup merupakan bagian hasil dari penulisan yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Dan dalam kesimpulan diuraikan garis besar dari hasil penelitian ini, sedangkan dalam saran berisikan tentang masukan terhadap kebijakan tentang Kerjasama Antar Daerah dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu, yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang dilakukan. Penelitian terdahulu tersebut berfungsi sebagai bahan rujukan awal bagi peneliti untuk menjajaki, menjelaskan serta menguraikan penelitian. Beberapa penelitian terdahulu yang digunakan peneliti adalah sebagai berikut

1. Penelitian Risky Amelia Ibtisam (2013)

Penelitian yang dilakukan oleh Risky Amelia Ibtisam ini berjudul “*Intergovernmental relations* dalam Kebijakan Transportasi Udara” dengan studi kasus pada pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendiskripsikan tentang (1) penerapan konsep intergovernmental relation dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh sebagai penyelesaian masalah atau persoalan-persoalan lalu lintas daerah yang tidak bisa diselesaikan oleh satu pihak tanpa adanya keterlibatan dari stakeholder yang lain dalam pemecahan masalah tersebut.pentingnya intergovernmental relations dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh didasarkan pada pertimbangan:

- a. Kabupaten Malang dan Kota Batu dapat membentuk kekuatan yang lebih besar dengan saling memanfaatkan potensi yang tidak dimiliki daerahnya

- b. untuk mengatasi permasalahan dan hambatan masing-masing daerah dalam mengelola sarana transportasi udara jika dilakukan sendiri-sendiri.
- c. Kabupaten Malang dan Kota Batu dapat lebih berdaya, dalam arti masing-masing daerah dapat memiliki posisi tawar yang lebih dalam memperjuangkan kepentingannya. Dengan adanya kemauan dan keinginan antar pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama dalam mengelola Bandara Abdulrachman Saleh dapat mendorong posisi tawar yang lebih sehingga struktur pemerintah yang lebih tinggi yaitu pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dapat semakin menyadari akan pentingnya pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh dikelola oleh pihak pemerintah daerah.

Pentingnya kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh ini dapat memperkecil atau mencegah konflik. Hal ini terlebih karena terdapat keterkaitan yang erat antara Kota Batu dengan Kabupaten Malang. Sebelum menjadi daerah otonom baru, Kota Batu merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Malang yaitu keterkaitan sejarah hubungan yang dimiliki Kabupaten Malang dengan Kota Batu merupakan network yang dapat digunakan oleh keduanya sebagai peluang untuk bekerjasama daripada saling bersaing untuk melakukan pembangunan sarana transportasi udara.

Kabupaten Malang dan Kota Batu memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan dengan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan. Terdapat upaya perencanaan dan pembicaraan terkait pembangunan bandara kedepannya dalam menjamin keberlangsungan pengelolaan bersama Bandara Abdulrachman Saleh.

Proses kerjasama dalam kebijakan pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh berdasarkan tiga tahapan atau tiga tingkatan dari konsep intergovernmental relations yaitu ditandai dengan terdapatnya pembicaraan antar pihak yang terlibat dalam menentukan sebuah kesepakatan bersama sebagai tahap IGC yang menjadi landasan dan pedoman pelaksanaan koordinasi antar pihak yang terlibat dalam tahap IGR yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional dalam tahap IGM yang semua pelaksanaannya dilakukan dengan adanya interaksi antar aktor di setiap tahapan-tahapan tersebut.

2. Tjahjanulin Domai, (2010)

Penelitian kedua yang peneliti jadikan sebagai bahan acuan adalah penelitian yang dilakukan oleh Tjahjanulin Domai, dengan judul penelitian “Implementasi Kebijakan Kerjasama Antar Daerah dalam Pemanfaatan Sumber Daya Daerah dengan studi Kerjasama antar Daerah dalam Persepektif Sound Governance” pada bukunya yang berjudul Kebijakan Kerjasama Antar Daerah dalam Persepektif Sound Governance dikatakan bahwa untuk mewujudkan keserasian pembangunan yang bertumpu pada laju pertumbuhan antar daerah di wilayah perkotaan Yogyakarta yang semakin pesat, serta untuk mengantisipasi permasalahan yang timbul di wilayah Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, maka diperlukan bentuk kerjasama dalam pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan antara lain jalan umum, transportasi, air bersih, drainase, pengelelolaan air limbah dan persampahan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam menentukan bidang yang dikerjasamakan telah melalui proses identifikasi masalah, agenda kebijakan dan penetapan kebijakan.

3. Mapping Penelitian Terdahulu dengan Penelitian yang akan Dilakukan

Persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Risky Amelia Ibtisam (2013) terletak pada Variabel *intergovernmental relation*, dimana pada penelitian beliau dijelaskan arti penting dari *intergovernmental relation*, dan proses kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah Kota Batu dan Kabupaten Malang dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh. Dengan kerjasama yang dilakukan antar pemerintah daerah ada beberapa keuntungan, dari penelitian Risky Amelia Ibtisam ini di paparkan manfaat dari kerjasama dalam pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh meningkatnya jumlah wisatawan yang datang ke Kota Batu dari berbagai daerah, khususnya dari luar pulau yang hanya dapat dijangkau dari jalur transportasi udara dan laut. Begitu juga dengan penelitian yang akan peneliti lakukan, dengan kebijakan pembangunan jalan tembus dari Sukorejo hingga Batu, apakah manfaatnya bagi pihak-pihak yang melakukan kerjasama ini.

Demikian dengan penelitian yang dilakukan oleh Tjahjanulin Domai, (2010) kerjasama antara Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta dalam pemanfaatan Sumber Daya Daerah, peneliti juga akan meneliti kerjasama antara pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam melakukan kerjasama pada pengelolaan sarana dan prasarana umum khususnya pembangunan jalan tembus dari Sukorejo hingga Batu.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu teori yang tidak bisa dipisahkan dari studi Ilmu Administrasi Publik yang membahas terkait upaya yang dilakukan oleh para stakeholder untuk menjawab dan mengatasi persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat. Widodo (2009:14) menyebutkan maksud dan tujuan dari pembuatan kebijakan publik adalah dalam rangka memecahkan masalah publik yang muncul dan berkembang di masyarakat. Jadi kebijakan adalah alat untuk mencapai tujuan yang pada akhirnya menyangkut pencapaian tujuan publik/masyarakat. Berikut beberapa definisi kebijakan publik menurut ahli baik dalam artian yang luas maupun dalam arti sempit.

Dye dalam Suharto (2008:44) memberikan definisi, kebijakan publik secara luas, yaitu sebagai “*whatever government choose to do or not to do*” yang artinya bahwa kebijakan publik adalah semua pilihan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik memilih untuk melakukan sesuatu ataupun memilih untuk tidak melakukan sesuatu.

Cohran dalam Birkland (2010:8) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “*the term public policy always refers to the action of government and the intentions that determine those actions*” yang diartikan bahwa terminologi kebijakan publik selalu merujuk pada tindakan pemerintah dengan tujuan dari keputusan melakukan tindakan tersebut.

Karft dan Scot dalam Gerston (2010:6) memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut, “*public policy is a course of government action (or*

inaction) taken inresponse to social problems” yang artinya bahwa kebijakan publik adalah bagian dari tindakan (ataupun tidak melakukan tindakan) yang diambil dalam merespon masalah sosial.

Secara lebih mendalam Carl I. Fedrrick (1963) yang di kutip oleh Nugroho (2009:93) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan tersebut diusulkan bertujuan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan berbagai pengertian kebijakan publik yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan kebijakan publik adalah tindakan atau suatu hal yang di kerjakan secara sadar dan sengaja untuk menyelesaikan suatu hal yang tujuannya adalah untuk kebaikan bersama.

2. Proses Kebijakan Publik

Proses tahapan kebijakan publik secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga tahap, yaitu: (1) formulasi kebijakan (2) implementasi kebijakan (3) evaluasi kebijakan. Tahapan-tahapan ini secara terperinci dijelaskan sebagai berikut

- a. Identifikasi masalah kebijakan, tahap ini yaitu mengidentifikasi apa yang menjadi tuntutan atau permintaan publik atas tindakan yang dilakukan pemerintah
- b. Penyusunan agenda (agenda setting) tahap ini yaitu aktivitas yang memfokuskan pada pejabat publik dan media massa atas keputusan yang akan diambil terhadap permasalahan publik.

- c. Perumusan kebijakan (*policy formulation*). Tahapan ini merupakan tahapan pengusulan perumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan publik, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.
- d. Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*), tahap ini yaitu tindakan politik yang dilakukan oleh parati politik, kelompok kepentingan tertentu, presiden dan kongres.
- e. Implementasi kebijakan (*policy implementation*) dilakukan oleh birokrasi yaitu agen eksekutif yang terorganisir
- f. Evaluasi kebijakan (*evaluating of policy*) tahapan ini dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan dari luar pemerintah, pers, dan masyarakat sendiri.

Proses kebijakan publik terhadap kerjasama antar daerah untuk mencapai tujuan dari kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pembangunan jalan tembus dari Sukorejo hingga Batu juga mengalami beberapa macam persoalan, sehingga perlu upaya yang yang lebih baik untuk menghadapi tantangan ini. kerjasama antar pemerintah kabupaten/kota ini diharapkan mampu memberi impact yang signifikan terhadap perkembangan daerah masing-masing terutama pada masyarakatnya sendiri.

a. Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi Kebijakan Publik merupakan salah satu tahap dari serangkaian proses pembuatan sebuah kebijakan publik. Berapa ahli mengemukakan pendapatnya tentang pengertian formulasi kebijakan publik, Dunn (2000:132) mengatakan bahwa perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Tjokromidjojo dalam Islamy (2000:24) menyatakan bahwa perumusan masalah atau formulasi kebijakan adalah alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan.

Dari beberapa pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan publik adalah suatu cara untuk menyelesaikan suatu masalah publik yang dilakukan oleh para aktor pembuat kebijakan dalam mengatasi permasalahan publik yang ada dan dari beberapa alternatif atau cara yang dikemukakan, maka terpilih alternatif pemecahan masalah yang terbaik.

Menurut Islamy dalam buku Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2000:77-101) ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu:

1. Perumusan Masalah (*defining problem*)

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendidagnosis penyebab-penyebab, menetapkan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan

rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat disusun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang yang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan dalam pelaksanaannya sangat dipengaruhi pada proses pembuatan kebijakan tahap seterusnya.

2. Penyusunan Agenda Kebijakan

Dari beberapa masalah-masalah publik yang ada, hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik atau pemerintah. Pilihan dan kecondongan perhatian pembuat kebijakan menimbulkan adanya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah tersebut dimuat dalam agenda kebijakan maka masalah-masalah itu akan berkompetisi dengan masalah yang lain. Elder dalam Islamy (2000:83)

“Agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintahan masing-masing”.

Abdul Wahab (2004:40) menyatakan bahwa suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

- a. Isu tersebut telah mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja.

- b. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (impact) yang bersifat dramatik.
- c. Isu tersebut menyamngkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak.
- d. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
- e. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
- f. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fasionable, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Menurut Winarno (2002:83) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut.

Menurut Islamy (2000:92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi:

1. Mengidentifikasi altenatif.
2. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
3. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.

4. Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

4. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk diambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan.

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima

bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. Bargaining meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*).

Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang di terima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan persuasian dan bargaining. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya.

b. Implementasi Kebijakan Publik

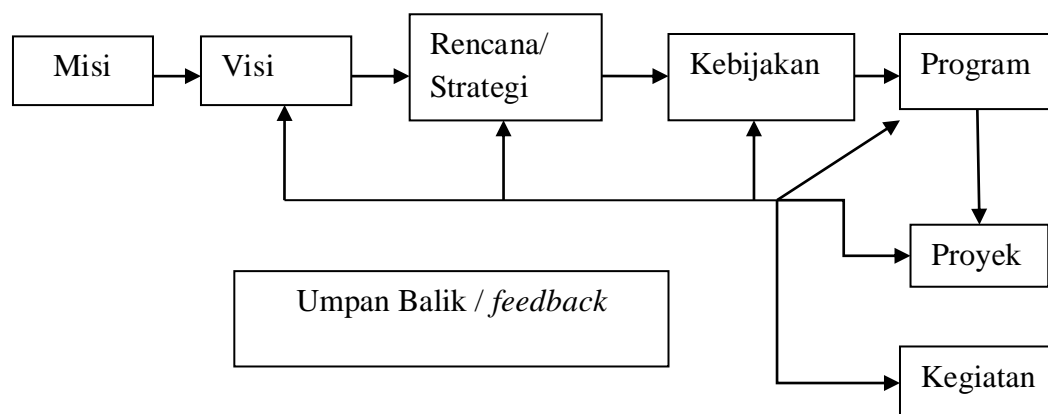
Implementasi menurut Jenkins dikutip oleh Parson (2006:463) yaitu, “studi perubahan : bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi yang lain yang mungkin mebuat mereka bertindak berbeda”.

Implementasi kebijakan bukan sekedar mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik menjadi prosedur rutin oleh birokrasi, tetapi implementasi kebijakan menyangkut konflik, keputusan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan tersebut (Grindle, 1980 dalam Abdul Wahab, 2012:125). Menurut Pasolong, (2010:57), implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan

iru sendiri, tetapi bukan sekedar pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh pemerintah, tetapi rencana yang dibuat harus dilaksanakan dengan baik dan benar. Oleh sebab itu pengimplementasian suatu kebijakan harus baik dan membutuhkan pelaksanaan yang jujur agar tujuan yang diinginkan tercapai secara efektif dan efisien.

Menurut Nugroho (2014:214) pengertian implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Proses implementasi kebijakan publik dapat dilakukan melalui dua cara yaitu, yang pertama implementasi langsung yaitu implementasi melalui formulasi kebijakan *derivate* (turunan) dari kebijakan publik tersebut, sedangkan yang kedua seperti undang-undang atau perda yang memerlukan kebijakan penjelas atau yang biasa disebut sebagai peraturan pelaksana.

Tahapan pengimplementasian kebijakan digambarkan melalui bagan berikut :



Gambar 1 Tahap Implementasi Kebijakan

Sumber: Nugroho (2014:214)

Misi merupakan tahapan implementasi yang pertama, misi melekat pada organisasi yang merupakan alasan mengapa organisasi atau lembaga hadir dan eksis di lingkungan masyarakat, misi menentukan arah jalannya sebuah organisasi kemana akan pergi. Yang kedua yaitu visi, visi melekat pada pribadi atau diri individu yang memimpin organisasi sedangkan yang berikutnya yaitu rencana, rencana merupakan penjabaran dari visi, rencana dari visi yang memimpin organisasi atau lembaga. Strategi adalah arah makro atau politik dari upaya pencapaian tujuan, dan biasanya strategi dibuat dalam bentuk kebijakan berupa kebijakan publik maupun non publik, kemudian kebijakan yang ada diturunkan menjadi berupa program yang diturunkan lagi menjadi proyek dan dilaksanakan menjadi bentuk kegiatan.

Maka dapat disimpulkan, bahwa proses implementasi kebijakan sebenarnya bukan hanya sekedar menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung-jawab untuk melaksanakan program yang telah dibuat, tetapi juga menyangkut aspek politik, ekonomi, dan sosial baik secara langsung maupun tidak langsung yang dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya ada dampak baik positif maupun negatif dari implementasi kebijakan tersebut.

c. Evaluasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan merupakan bagian dari proses kebijakan publik yang bertujuan untuk mengetahui dan menilai sejauh mana kebijakan yang telah dilaksanakan dapat sesuai dengan tujuan yang diharapkan tercapai. Seperti halnya yang disampaikan oleh Mustofadijaja (2002) dalam Widodo (2009:111) menyebutkan bahwa “evaluasi kebijakan publik (public policy evaluation) dalam studi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (public policy process). Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk melihat sekaligus menilai keberhasilan dan kegagalan dari pelaksanaan sebuah kebijakan publik”. Hal yang sama juga disampaikan oleh Muhadjir (1996) dalam Widodo (2009:112) yang mengatakan “evaluasi kebijakan publik adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan dapat “membuahkan hasil”, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang didapatkan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelum pelaksanaan sebuah kebijakan tersebut. Begitu juga dengan Thomas Dye (1987) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah pembelajaran tentang konsekuensi dari kebijakan publik seperti dalam pernyataan yang dikutip Parsons (2008:547) bahwa, “evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan secara obyektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai”. Sedangkan Widodo (2009:137) menyebutkan bahwa “evaluasi kebijakan adalah penilaian terhadap kinerja suatu kebijakan”.

Berdasarkan pengertian-pengertian dari evaluasi kebijakan tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan sangat perlu dilakukan agar dapat memberikan hasil penilaian dan informasi yang terkait dengan kinerja dari implementasi sebuah kebijakan. Dalam kebijakan intergovernmental relation antara Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu untuk pembuatan jalan tembus yang melewati masing-masing daerah belum dapat dilakukan evaluasi karena kebijakan ini belum terlaksana dan setelah program ini dilaksanakan, peneliti sangat mengharapkan agar dilaksanakan evaluasi terhadap implementasi kebijakan ini.

2. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Untuk memberikan informasi yang dapat menggambarkan kinerja suatu kebijakan merupakan fungsi mendasar dari suatu kegiatan evaluasi. Karena evaluasi memberikan penilaian yang dapat menggambarkan seberapa baik realisasi kebijakan dapat mencapai target dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Fungsi lainnya berupa dapat memberikan penjelasan terkait hal-hal mendasar dalam pemilihan tujuan dan target, serta sejauh mana kesesuaian antara tujuan atau target yang hendak dicapai dengan kegiatan/kebijakan yang sedang dilaksanakan. Hal seperti ini juga telah disampaikan oleh Widodo (2009:112), menyatakan :

“evaluasi kebijakan dimaksudkan untuk melihat atau mengukur tingkat kinerja pelaksanaan suatu kebijakan publik yang latar belakang dan alasan-alasan diambilnya sesuatu kebijakan, tujuan, dan kinerja kebijakan, berbagai instrumen kebijakan yang dikembangkan dan dilaksanakan, responsi kelompok sasaran dan

stakeholder lainnya serta konsistensi aparat, dampak yang timbul dan perubahan yang ditimbulkan, perkiraan perkembangan tanpa kehadirannya dan kemajuan yang dicapai kalau kebijakan dilanjutkan atau diperluas”

Evaluasi dilakukan juga untuk melihat penyebab kegagalan ataupun keberhasilan suatu kebijakan yang sedang dan/atau sudah dijalankan, sehingga evaluasi yang dilakukan tersebut dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan langkah atau tindakan selanjutnya.

Untuk mengetahui hasil kerjasama dari pelaksanaan kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pembangunan jalan tembus dari Sukorejo-Batu kedepannya dapat dilihat dari bagaimana nantinya kebijakan ini dapat mencapai target dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

3. Policy Oriented Learning

Memahami dan melakukan upaya peningkatan dan perbaikan dalam rangka perubahan kebijakan sebagai bentuk proses pembelajaran kebijakan publik disebut dengan istilah *policy Oriented Learning (POL)*, yang dapat diartikan secara sederhana menjadi pembelajaran yang berorientasi pada kebijakan. Verbeeten (1999:7) mengungkapkan *“policy-oriented learning is the interactive process by which an increase in knowledge and insights leads to changes in the definition of a policy issue, the policy objectives and/or the policy instruments; the new policy supported at least as much as before by stakeholder”*. Menurut Verbeeten (1999:7) ada lima kondisi yang harus diperhatikan dari *policy oriented learning*, yaitu:

- a. Experiencing mutual dependence (stakeholders perlu untuk mengakui bahwa mereka memerlukan satu sama lain untuk mewujudkan sasaran yang diinginkan)
- b. *A constructive attitude* (stakeholders perlu saling mendengarkan dan memberikan masukan satu sama lain)
- c. *Bound conflict* (konflik-konflik yang ada seharusnya diperluas)
- d. *A structured provision of information* (informasi harus tersedia dan bisa diperoleh dengan mudah bagi semua stakeholder)
- e. *Involvet off all relevant parties* (semua stakeholder harus bisa mengambil bagian atau terlibat aktif dalam proses pembuatan kebijakan)

Policy Oriented Learning dapat digambarkan dalam dua model seperti yang di kemukakan oleh Argyris dan Schön (1978) yang dikutip Parsons (2005:598) sebagai berikut:

Model 1, single-Loop Learning: Dalam model ini individual digerakkan oleh keinginan untuk mengejar tujuan mereka, mengurangi ketergantungan dengan pihak lain, menjaga ide dan gagasan dan melindungi diri dari perubahan. Pembelajaran dalam model ini adalah pembelajaran yang self-oriented dan self-contained. Tujuannya adalah mempertahankan posisi individual. Ini adalah model pembelajaran yang menghasilkan konformitas, ketidakpercayaan (mistrust), infleksibilitas dan “self-sealing”. Model sulit ini menghasilkan perubahan dan adaptasi. Model ini yang sering digunakan dalam organisasi publik. Oleh karena itu Argyris dan Schön (1978) yang dikutip Parsons (2005:598) mengusulkan teori baru yang menyediakan proses pembelajaran “double loop: : Model 2 Double

Loop Leraning: Model ini melibatkan usaha mengembangkan, pembuatan keputusan berdasarkan informasi yang diperoleh secara terbuka dan melakukan bersama-sama dengan yang lainnya. Model 2 ini menggunakan penelitian dan restrukturisasi norma, strategi, dan asumsi organisasi guna mendorong agar organisasi lebih responsif terhadap perubahan.

POL ditandai dengan adanya perbaikan dan peningkatan dalam konsep pemikiran dan tindakan yang dilandasi oleh sebuah kebijakan. Salah satu upaya pembelajaran dalam kebijakan intergovernmental relation antara Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu adalah, ketiga pemerintahan kabupaten/kota ini sama-sama berinisiasi untuk meningkatkan atau mendongkrak potensi daerah masing-masing. Dengan dilakukannya pembangunan jalan dari Sukorejo hingga Batu, diharapkan mobilisasi dari arah Surabaya menuju Kota Batu dan sebaliknya dapat lebih mudah dan tidak harus melewati Kota Malang, sehingga jumlah pengunjung/wisatawan yang datang ke kota Batu lebih banyak lagi yang diharapkan dapat berimpact pada perekonomian dan kesejahteraan masyarakat Malang Raya dan sekitarnya.

4. Policy Network

a. Pengertian

Dalam melaksanakan kebijakan agar berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan, serta efektif dan efisien maka pemerintah memerlukan alat atau instrumen yang dapat digunakan. Instrumen atau alat yang digunakan salah satunya adalah policy network (jaringan Kebijakan). Jaringan yang dimaksud

dapat berupa atau berbentuk proses perumusan dan/atau proses implementasi kebijakan publik. Beberapa pengertian policy network menurut para ahli :

Huffen and Ringeling (1990) dalam Bressers (1998:86), menyatakan “*the term ‘policy network’ is defined here as a social system in which actors development comparatively durable patterns of interactions and communication aimed at policy problems or policy programmess*”.

Meek (2008:191) “*policy networks describe formal and informal social relationship among interested parties that form agrrements to achieve individual an common goal in public arenas*”.

Berdasarkan kedua definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa policy network adalah jaringan dalam proses kebijakan yang ditandai dengan adanya interaksi dari pihak-pihak yang terlibat dalam memecahkan persoalan-persoalan publik yang sedang terjadi.

Karateristik policy Network

Karaterisitik Policy network yang dicirikan oleh De Bruijn Heuvelhof (1991) dalam Bressers (1998:87) :

“One obvious charateristics of the network is the intensity of this interaction. Another factor that influences interaction is the way in which the objectives, information and source of power are distributed among the actors. The second central charateristic of a plicy network concerns the distribution of objectives between the actors within it. These objectives can either be conflicting or compatible. The degree cohesin in a policy network is described here as the extent to which individuals, groups, and organizations sympathize with each other’s objectives in so far as these are relevants to the policy field”

“Salah satu karateristik dari jaringan adalah intensitas dari interaksi. Faktor lain yang mempengaruhi interaksi adalah cara dimana tujuan, infromasi dan sumber daya yang didistribusikan dinatara para pelaku. Karateristik kedua dari jaringan kebijakan menyangkut distribusi tujuan antar aktor didalamnya. Tingkat kohesi dalam jaringan kebijakan yang

dimaksud adalah sejauh mana individu, kelompok, dan organisasi bersimpati dengan tujuan masing-masing yang relevan dengan bidang kebijakan”.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka policy networks memiliki dua karakteristik utama, yaitu intensitas interaksi yang merujuk pada keterkaitan aktor-aktor yang terlibat, dan kohesi atau hubungan yang erat dalam distribusi tujuan yang dilakukan dalam jaringan. Selain kedua karakteristik utama yang disebutkan, Bressers (1998:88) juga mengemukakan karakteristik lain dari policy networks, yaitu:

“The third characteristics concerns the distribution of information in the network. Naturally, equality (or lack of equality) in terms of the quantity, quality and perception of information available to the individual actors (resulting in definitions of reality) is important, but so is the degree to which the network as whole is informed. The fourth characteristics concerns the distribution of power between the actors in the network. There may be a perfect balance of power or, alternatively, one actor may dominate one of the (group of) actors.”

“Pada karakteristik ketiga menyangkut distribusi informasi dalam jaringan. Secara alami, kesetaraan (atau kurangnya kesetaraan) dari segi kualitas, kuantitas dan persepsi informasi yang tersedia untuk para aktor individual (mengakibatkan definisi realitas) yang hal ini menjadi penting, tapi adalah sejauh mana jaringan secara keseluruhan diinformasikan. Karakteristik keempat menyangkut pembagian kekuasaan antara aktor dalam jaringan. Mungkin ada keseimbangan antara kekuasaan atau sebaliknya, salah satu aktor mungkin mendominasi salah satu (kelompok) pelaku.”

Karakteristik ketiga dan keempat ini berkaitan dengan distribusi atau pembagian informasi dan kekuasaan diantara para aktor yang terlibat didalamnya. Dua karakteristik ini termasuk dalam proses yang telah dijelaskan dalam karakteristik utama dari policy networks. Pembagian informasi dan kekuasaan dibutuhkan dalam menjalin keterkaitan dan hubungan yang erat dalam intensitas interaksi dan distribusi tujuan dalam policy network. Terbentuknya sebuah jaringan dalam

proses kebijakan dapat didasarkan atas hubungan formal maupun informal yang terjalin antar pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Jaringan dibutuhkan dalam proses pembuatan kebijakan karena dengan adanya hubungan-hubungan yang terjalin antar pihak yang terlibat dapat membantu dalam pemecahan masalah bersama secara lebih efektif dan efisien. Network atau jaringan berfungsi sebagai instrumen yang dapat digunakan oleh praktisi maupun akademisi dalam kerjasama yang dilakukan ada proses kebijakan publik. Penggunaan policy network merupakan cara yang dapat dilakukan dalam meningkatkan kapasitas dan kemampuan praktisi dalam pelaksanaan kebijakan atau sebagai bentuk policy oriented learning (POL). Dengan diterapkannya POL atau policy network dapat berkontribusi memberikan perubahan dan perbaikan dalam proses pembuatan kebijakan untuk dapat mencapai tujuan yang optimal.

C. Kerjasama Antar Pemerintah Daerah

Kerjasama antar pemerintahan adalah “sebagai tata cara yang digunakan dua atau lebih pelaku pemerintahan dalam mencapai tujuan bersama, pemberian jasa atau pemecahan masalah hal ini diungkapkan oleh Paterson (2008) dalam Domai (2010:27), selanjutnya Ramses dan Bowo (2007) dalam Domai (2010:28) juga menyebutkan bahwa kerjasama pada hakekatnya mengindikasikan dua pihak atau lebih berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Dalam hal ini sedikitnya terdapat tiga hal pokok penting yang ada pada suatu kerangka kerjasama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi, dan unsur tujuan bersama. Jika salah satu hal pokok tersebut tidak terdapat pada obyek yang

akan dikaji, maka dapat disimpulkan bahwa obyek kajian tersebut tidak dapat bekerjasama atau tidak bisa disebut sebagai sebuah kerjasama.

Kerjasama antar pemerintah daerah adalah suatu upaya kerjasama yang dilakukan oleh stakeholder atau pejabat pemangku pemerintahan suatu daerah agar mempermudah mereka dalam mengatasi persoalan-persoalan terutama persoalan yang tidak bisa atau sulit untuk diselesaikan apabila tidak melakukan hubungan dengan pemerintahan daerah lain. Sebaliknya apabila melakukannya dengan pemerintahan lain, maka segala potensi yang ada di masing-masing pemerintahan daerah dapat dipergunakan untuk mempermudah proses penyelesaian masalah yang timbul.

Demikian juga dengan kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam membangun jalan tembus dari Sukorejo (Pasuruan) hingga kota Batu membutuhkan keterlibatan masing-masing pemerintahan untuk menyukseskan pembangunan jalan tembus ini, sehingga pembangunan jalan tembus yang sudah disepakati ini dalam terlaksana sebagaimana yang telah di targetkan sebelumnya. Masing-masing daerah akan diuntungkan dengan kebijakan ini, sehingga beberapa masalah lalu lintas mulai dari Kota Batu ke Kota Malang hingga menuju Kota Surabaya dapat teratasi dengan dibangunnya jalan tembus dari Sukorejo hingga Kota Batu ini.

1. Prinsip-prinsip Kerjasama

Untuk mencapai keberhasilan dalam melakukan kerjasama diperlukan prinsip sebagai pedoman yang digunakan selama proses kerjasama berlangsung.

Edralin (1997) dikutip oleh Keban (2007:10), disebutkan beberapa prinsip kerjasama, yaitu sebagai berikut:

1. Transparansi, pemerintah daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerjasama tersebut, tanpa ditutup-tutupi
2. Akuntabilitas, pemerintah daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus bersedia untuk mempertanggungjawabkan, meyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerjasama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada para pengguna pelayanan publik
3. Partisipatif, dalam lingkup kerjasama antar pemerintah daerah, prinsip partisipatif harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerja, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko
4. Efisiensi, dalam melaksanakan kerjasama antar pemerintah daerah ini harus dipertimbangkan nilai efisiensi yaitu bagaimana menekan biaya untuk memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang maksimal.
5. Efektivitas, dalam melaksanakan kerjasama antar pemerintah daerah ini harus dipertimbangkan nilai efektivitas yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target dan tujuan yang telah ditetapkan dalam kerjasama dengan hasil yang nyata diperoleh.

6. Konsensus, dalam melaksanakan kerjasama tersebut harus dicari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut dapat menyetujui suatu keputusan, atau dengan kata lain keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerjasama tersebut.
7. Saling menguntungkan dan memajukan dalam kerjasama antar pemerintah daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerjasama.

2. Pengertian Intergovernmental Relation

Intergovernmental Relation dapat diartikan suatu hubungan antara pemerintahan, yakni sebagai konsep dalam administrasi publik yang membahas tentang hubungan yang dilakukan antar tingkat pemerintahan, atau Intergovernmental Relation juga dapat dilakukan oleh berbagai tingkat pemerintahan, baik dari pemerintah pusat ke daerah. Setiap tingkatan pemerintah dapat melaksanakan berbagai hubungan dengan pemerintahan lain sebagai partner yang memiliki fungsi yang beragam. Pemerintah pusat dapat membuat suatu hubungan dengan pemerintah di tingkat kabupaten atau kota, begitu juga dengan pemerintah provinsi dapat mengadakan suatu hubungan dengan pemerintah provinsi lain, dan juga dapat membuat hubungan dengan pemerintah kabupaten/kota dalam satu provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota dari provinsi lain. Sedangkan pemerintah kabupaten/kota sendiri dapat membuat suatu hubungan dengan kabupaten/kota lainnya baik didalam satu provinsi maupun

dengan pemerintah kabuapten/kota dari provinsi lain ataupun kerjasama pemerintah kabupaten/kota dari berbagai provinsi. Bentuk kegiatan yang dilakukan dalam suatu hubungan pemerintahan salah satunya adalah kerjasama. Kerjasama merupakan bentuk kesepakatan dari suatu *intergovernmental relation*. Kerjasama dapat dilakukan oleh berbagai tingkat pemerintahan, baik secara horizon. Wright (1982) dalam Agranoff (1982) yang dikutip kembali oleh Perry (1989:131) mengungkapkan bahwa ciri *Intergovernmental Relations* (IGR) adalah perilaku para pejabat yang mewakili beberapa unit pemerintah dalam mengejar tujuan dan melaksanakan kebijakan.

a) Pentingnya *Intergovernmental Relation*

Hubunan antar pemerintahan (*Intergovernmental Relation*) daerah dilaksanakan karena dalam menyelesaikan suatu permasalahan pemerintah daerah tidak dapat melakukannya sendiri dan membutuhkan mitra kerja untuk dapat mengatasi persoalan-persoalan yang ada. Dibutuhkannya kerjasama antar daerah adalah untuk menyelesaikan setiap persoalan-persoalan lintas daerah yang melampaui batas-batas wilayah secara administratif agar masalah tersebut dapat diselesaikan oleh para stakeholder yang terlibat. Dengan adanya kerjasama antar daerah para stakeholder yang terlibat dapat saling berbagi atau saling mendukung potensi yang mereka miliki agar dapat mengatasi setiap keterbatasan masing-masing daerah dalam menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi. Sama halnya seperti yang diungkapkan oleh Domai (2010:97) bahwa “kerjasama antar daerah memiliki potensi yang sangat strategis dalam rangka membangun keterkaitan dan keterikatan antar daerah. Dalam kerjasama ini diharapkan terjadi peningkatan

efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber daya daerah”. Beberapa alasan dilakukannya kerjasama antar pemerintah daerah juga di sebutkan oleh Keban (2007:3), yaitu sebagai berikut:

1. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar. Dengan kerjasama antar pemerintah daerah, kekuatan dari masing-masing daerah yang bekerjasama dapat disinergikan untuk menghadapi ancaman lingkungan atau permasalahan yang rumit sifatnya daripada kalau ditangani sendiri-sendiri. Mereka bisa bekerjasama untuk mengatasi hambatan lingkungan atau mencapai tingkat produktivitas yang lebih tinggi.
2. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Dengan kerjasama, masing-masing daerah akan mentransfer kepandaian, keterampilan, dan informasi, misalnya daerah yang satu belajar kelebihan atau kepandaian dari daerah lain. Setiap daerah akan berusaha memajukan atau mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama.
3. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat saling berdaya. Dengan kerjasama, masing-masing daerah yang terlibat lebih memiliki posisi tawar yang lebih baik, atau lebih mampu memperjuangkan kepentingan kepada struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Bila suatu daerah secara sendiri memperjuangkan kepentingan, ia mungkin kurang diperhatikan, tetapi bila ia masuk menjadi anggota suatu forum kerjasama daerah, maka suaranya akan lebih diperhatikan.

4. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat memperkecil atau mencegah konflik. Dengan kerjasama, daerah yang semula bersaing ketat atau sudah terlibat konflik, dapat bersikap lebih toleran dan berusaha mengambil manfaat atau belajar dari konflik tersebut.
5. Masing-masing pihak lebih merasakan keadilan. Masing-masing daerah akan merasa dirinya tidak dirugikan karena transparansi dalam melakukan hubungan kerjasama. Masing-masing daerah yang terlibat kerjasama memiliki akses yang sama terhadap informasi yang dibuat atau digunakan.
6. Masing-masing pihak yang bekerjasama akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan. Dengan kerjasama tersebut masing-masing daerah memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati partnernya tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan
7. Kerjasama ini dapat menghilangkan ego daerah. Melalui kerjasama tersebut, kecenderungan “ego daerah” dapat dihindari, dan visi tentang kebersamaan sebagai suatu bangsa dan negara dapat tumbuh.

Kerjasama antar pemerintah daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabuapten Malang dan Kota Batu dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu dilaksanakan dengan mempertimbangkan bahwa ketiga daerah ini adalah daerah yang dilewati oleh pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu, maka perlu ada sinergitas diantara ketiga pemerintah daerah tersebut. Sehingga pembangunan jalan tembus

Sukorejo-Batu ini dapat terlaksana sebagaimana yang diharapkan untuk mengatasi masalah lalu lintas yang apabila dari Kota Surabaya menuju Kota Batu harus melewati Kota Malang, dan semakin lama semakin macet dan mobilisasi semakin sulit dilakukan. Tentunya masalah ini harus sesegera mungkin untuk diselesaikan. Dengan adanya kesepakatan antara pemerintah Provinsi dengan ketiga pemerintah Kabupaten/Kota yang menandatangani MoU, maka diharapkan masalah kemacetan lalu lintas menuju daerah Malang dan Batu dapat segera teratasi.

b. Bentuk-bentuk *Intergovernmental Relation*

Beberapa bentuk *Intergovernmental Relation* menurut Henry (1995) dalam Keban (2007:6), antara lain : (1) *Intergovernmental service contract*; (2) *Joint service agreement*, dan (3) *Intergovernmental service transfer*.

Bentuk kerjasama yang pertama apabila suatu pemerintah daerah membayar kepada daerah lain untuk dapat melaksanakan suatu pelayanan tertentu, contohnya lembaga pemasyarakatan (penjara), pembuangan sampah, kontrol hewan dan ternak, penaksiran pajak. Sedangkan bentuk kerjasama yang kedua dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, fungsi anggaran, dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tertentu pada daerah yang terlibat, contohnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi, pemadam kebakaran dalam mengontrol kebakaran dan pembuangan sampah. Dan yang terakhir, bentuk kerjasama ini merupakan transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain misalnya dinas pekerjaan umum (PU),

prasarana dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.

Rossen (1993) dalam Keban (2007:6) juga menyebutkan beberapa bentuk lain dari hubungan antar pemerintahan dari bentuk perjanjian dan bentuk pengaturannya, bentuk bentuk perjanjian (forms of egreement) itu dibedakan, antara lain yaitu:

- a. *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis
- b. *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.

Yang rawan menimbulkan konflik dan kesalahpahaman (*missunderstanding*) adalah bentuk kebijakan yang “*handshake*”, sehingga bentuk kerjasama seperti ini adalah jenis kerjasama yang tidak terlalu penting atau tanggung jawabnya tidak menimbulkan permasalahan yang berarti, contohnya masyarakat dari suatu daerah dapat melakukan bisnis di daerah lain. Sedangkan bentuk yang “*written agreements*” yaitu bentuk kerjasama yang tertulis dibutuhkan untuk melakukan progam kontrak, kepemilikan bersama, dan usaha membangun unit pelayanan bersama, berikut hal-hal yang harus disampaikan dalam perjanjian tertulis yaitu meliputi, kondisi untuk melakukan kerjasama, penarikan diri, pembagian biaya, lokasi pemeliharaan, jadwal, operasi dan aturan kepemilikan sumberdaya bersama, kondisi sewa dan bagaimana cara mencegah dan memecahkan konflik. Rossen (1993) dalam Keban (2007:7) selanjutnya

menyebutkan pengaturan kerjasama (*Form of Cooperation Arrangements*) terdiri dari beberapa bentuk, yaitu

- a. *Consortia*, pengaturan kerjasama dalam hal pembagian sumber daya, karena lebih banyak biayanya apabila ditanggung sendiri, contoh kasus pendirian perpustakaan. Perpustakaan membutuhkan sumber daya seperti buku-buku, rak buku, dan pelayanan lainnya sehingga dapat dipergunakan oleh masyarakat terutama para pelajar dan mahasiswa, daripada masing-masing pihak mendirikan sendiri yang biayanya lebih banyak, maka diperlukan kerjasama.
- b. *Joint Purchasing*, pengaturan kerjasama dalam hal melakukan proses pembelian barang atau jasa agar dapat menekan biaya yang ditawarkan, karena skala pembelian barang atau jasa lebih besar.
- c. *Equipment Sharing*, yaitu pengaturan kerjasama dalam pembagian peralatan yang jarang dipakai dalam proses kerjasama tetapi biaya pengadaannya mahal.
- d. *Cooperative Construction*, pengaturan kerjasama dalam mendirikan bangunan, misalnya pusat rekreasi, gedung perpustakaan, lokasi parkir, gedung pertunjukan, dan lain sebagainya
- e. *Joint Service*, yaitu pengaturan kerjasama dalam memberikan pelayanan publik, contoh pusat pelayanan satu atap yang dimiliki bersama, dimana masing-masing pihak dapat mengirim anggotanya untuk bekerja di pusat pelayanan tersebut.

- f. *Contract Service*, yaitu pengaturan kerjasama dimana salah satu pihak mengontrak pihak lain dalam pemberian layanan tertentu, misalnya pelayana air minum, persampahan. Bentuk pengaturan kerjasama ini lebih mudah untuk perpindah ke pihak lain.
- g. Pengaturan lainnya, hal ini dapat dilakukan selama dapat menekan biaya seminimal mungkin, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan (DIKLAT), fasilitas pergudangan dan lain lain.

Meskipun beragam bentuknya, *Intergovernmental Relation* memiliki tahapan-tahapan yang sama dalam prosesnya. Dalam pelaksanaannya di lapangan, *Intergovernmental Relation* ditandai dengan tiga level atau tingkatan, pertama tahapan konsensus yang disebut dengan *Intergovernmental Constitution*, lalu yang kedua yaitu tahapan koordinasi atau dengan istilah *Intergovernmental Relation coordination*, dan yang terakhir ialah tahapan manajerial atau disebut dengan *Intergovernmental Relation Management*.

3. Politik komunitas dan antar Organisasi

Secara garis besar, pendekatan politik diarahkan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh politik dalam sebuah hubungan antar pemerintahan, hal ini dapat dilihat dari interaksi dalam organisasi-organisasi politik yang ada pada *Intergovernmental Relation* tersebut. Output dari pendekatan ini yaitu, konsentrasi kekuasaan dan keterlibatan komunitas dari sebuah sistem kekuasaan dan keterlibatan komunitas dari sebuah sistem pemerintahan daerah. Seperti yang ungkapkan Fesler (1965:537)

“the output of community governments have been explained by references to the internal characteristic or structural attributes of the area-its dominant community values, the degree to which power is concentrated, the level of community integration or the formal structure of the local government system, for example. Again, the level of decentralization is assumed to be a constant factor, despite what Fesler has said about particular regions, provinces and local government being differentially treated in practice (Fesler, 1965, p.537).

“Menurut Fesler (1965:537) yang dikutip oleh Smith (1985:93), “output dari pemerintah komunitas telah dijelaskan dengan merujuk pada karakteristik internal atau atribut struktural dari daerah tersebut, output didominasi nilai-nilai masyarakat, sejauh mana kekuasaan terkonsentrasi, tingkat integrasi komunitas, atau struktur formal dari sistem pemerintahan daerah. Sekali lagi, tingkat desentralisasi diasumsikan menjadi sebuah faktor konstan, meskipun apa yang sudah Fesler katakan tentang daerah khusus, provinsi dan pemerintahan daerah diperlukan berbeda dalam praktek”.

Pendekatan yang ketiga yaitu pendekatan politik antar organisasi, pendekatan ini muncul karena kendala yang dihadapi pemerintah pusat dalam mengurus pemerintah daerah. Hal ini disebabkan karena setiap pemerintah daerah memiliki setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda baik dari sisi sosial, budaya dan sumberdayanya. Oleh karena itu pemerintah harus memiliki cara tersendiri juga bagi masing-masing daerah sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut. Kerjasama antar komunitas juga merupakan tindakan yang ditandai dengan semakin kurangnya ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Sehingga dengan bekerjasama pemerintah daerah dapat secara mandiri mengelola dan membangun daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyusun dan menentukan kebijakan berdasarkan kemampuan sumberdaya yang dimilikinya. Ketiga pendekatan ini digunakan untuk mengetahui bentuk dan jenis hubungan kerjasama seperti apa yang terjalin antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, hubungan antar

pemerintahan (Intergovernmental Relation) dapat dilihat dalam bentuk kerjasama yang dilakukan antar pemerintahan.

4. Hubungan Kebijakan Publik dengan Intergovernmental Relation

Setiap definisi kebijakan publik menyebutkan bahwa kebijakan publik dibuat dengan tujuan untuk memecahkan dan mengatasi persoalan-persoalan publik. Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam pemecahan persoalan publik, diantaranya adalah dengan menjalin hubungan dengan pihak lain atau stakeholder lain. Seperti yang telah dijelaskan dalam konsep kebijakan publik bahwa POL mengarah pada upaya dari berbagai stakeholder alam menciptakan perubahan pada kebijakan publik. Konsep policy network juga dapat digunakan sebagai alat dalam kebijakan publik dengan membangun interaksi dengan pihak-pihak lain dalam memecahkan masalah. Sama halnya dengan konsep studi kebijakan publik tersebut, konsep intergovernmental relation juga berfokus pada kegiatan yang dilakukan dengan menjalin hubungan kerjasama dengan pihak lain dalam mencapai suatu tujuan. Oleh sebab itu, keterkaitan antara kebijakan publik dengan Intergovernmental Relation adalah bahwa intergovernmental Relation dapat menjadi sebuah pendekatan atau salah satu cara yang dilakukan melalui kebijakan publik dalam menyelesaikan persoalan-persoalan publik yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh pemerintah atau pihak tertentu, tetapi jika dilakukan dengan bekerjasama dengan pihak lain, atau stakeholder lain permasalahan itu dapat diselesaikan dengan lebih baik.

5. Penyediaan Infrastruktur dan Kerjasama Antar Pemerintah Daerah dalam Kajian Normatif

Penyediaan infrastruktur suatu daerah memiliki peran penting dalam pembangunan daerah itu sendiri. Dalam RPJMN 2004-2009 disebutkan, peran penting pembangunan infrastruktur meliputi, (1) tulang punggung produksi dan pola distribusi barang dan jasa (2) perekat utama NKRI (3) pemicu pembangunan suatu kawasan (4) pembuka keterisolasian suatu wilayah (5) prasyarat kesuksesan pembangunan diberbagai sektor. berdasarkan hal itu, maka diperlukan percepatan pembangunan atau penyediaan infrastruktur suatu daerah. Sesuai arahan RPJPN 2005-2025, Indonesia ditargetkan untuk mencapai posisi sebagai salah satu negara berpendapatan menengah, untuk mencapai hal tersebut, dibutuhkan pertumbuhan ekonomi yang signifikan yaitu sebesar 6-8 persen per tahun. Investasi dalam infrastruktur mempunyai dampak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi negara. Sedangkan kondisi infrastruktur Indonesia hingga saat ini masih tertinggal dibandingkan dengan negara-negara ASEAN seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand.

Hal ini ditunjukkan antara lain melalui tingkat daya saing yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum* pada tahun 2013 yang menempatkan Indonesia pada peringkat 82 dari 148 negara dari aspek daya saing infrastruktur, sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

Tabel 1 Indeks Daya Saing Infrastruktur Indonesia dengan Negara Lain

Tahun 2013	Indonesia	Malaysia	Thainland	Vietnam	Philippines
Infrastruktur	82	25	61	110	98
Jalan	78	23	42	102	87
Kereta	44	18	72	58	89
Pelabuhan	89	24	56	98	116
Angkutan Udara	68	20	34	92	113
Listrik	89	37	58	95	93
Telepon Selular	62	27	49	21	81
Telepon tetap	82	79	96	88	109

Sumber : Rancangan Teknokratik RPJMN 2015-2019 Buku I Agenda Pembangunan Nasional, Kementerian Pembangunan Nasional/ Bada Perencanaan Nasional 2014

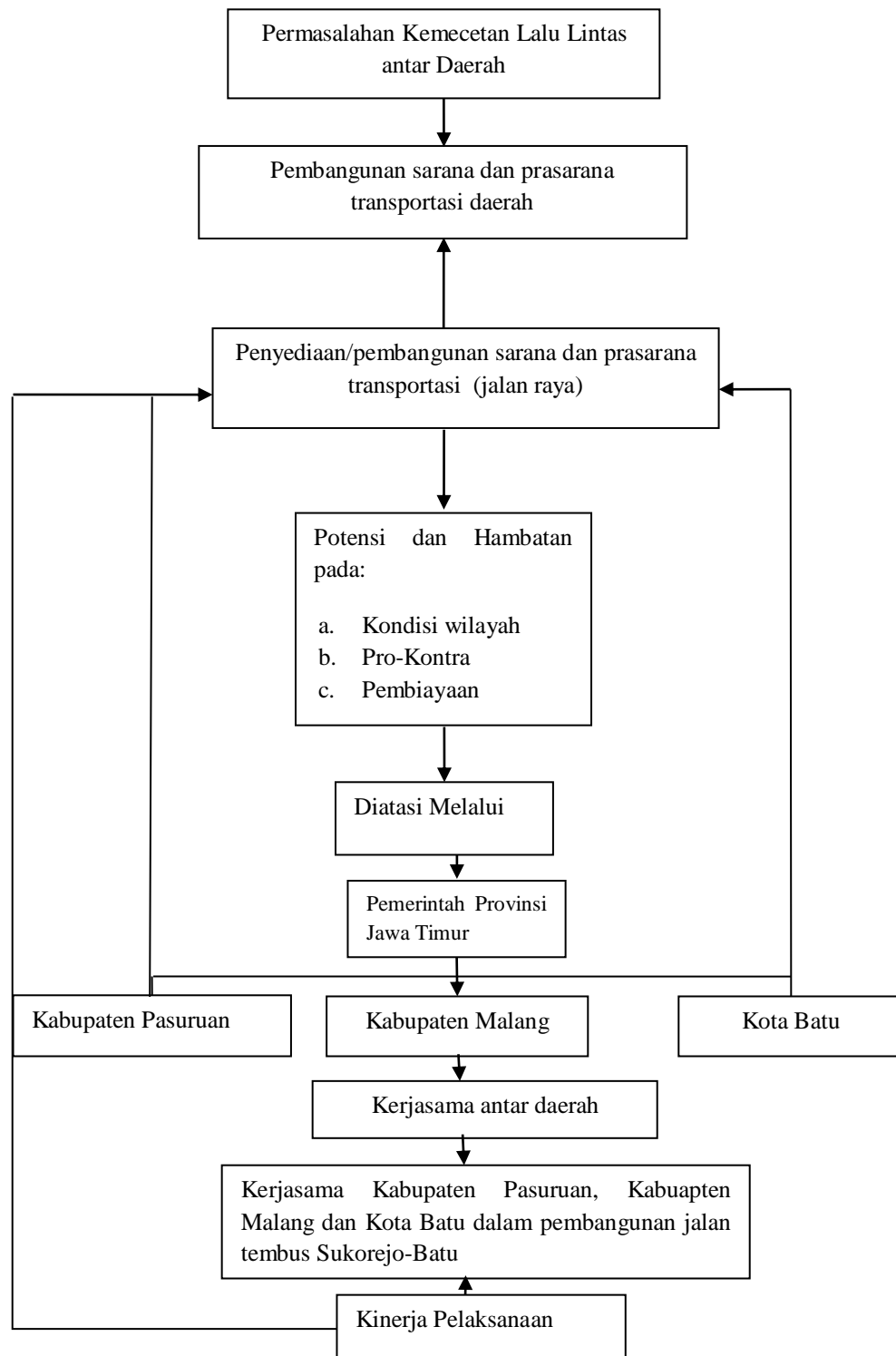
Dalam Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 tentang Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur pada pasal 5 infrasturktur yang dimaksudkan agar dilakukan percepatan pembagunannya meliputi infrastruktur transportasi, infrastruktur jalan, infrastruktur pengairan, infrastruktur air dan sanitasi, infrastruktur telematika, infrastruktur ketenagalistrikan, dan infrastruktur pengangkutan minyak gas dan bumi.

Setiap daerah di Indonesia sendiri memiliki keterbatasan dalam hal penyediaan dan pengelolaan infrastruktur, hal ini sebabkan karena potensi, sumberdaya, dan kapasitas yang berbeda dimasing-masing daerah. Akibat dari keterbatasan ini dapat mengakibatkan kesenjangan pembagunan antar daerah, untuk dapat mengatatasi hal ini maka daerah perlu melakukan suatu konsep

kerjasama dalam penyediaan dan pengelolaan infrastruktur, bukan hanya melibatkan pemerintahan saja tetapi juga dapat melibatkan pihak swasta.

Regulasi mengenai kerjasama antar daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang tata cara pelaksanaan kerjasama antar daerah. Pada pasal 2 disebutkan beberapa prinsip kerjasama antar daerah, yaitu : efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, persamaan kedudukan, transparansi, keadilan dan kepastian hukum. Dan di pasal 4 menyebutkan bahwa, “Objek kerjasama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik”. Sedangkan pada pasal 5 disebutkan, bentuk kebijakan kerjasama dapat dituangkan dalam perjanjian kerjasama. Jadi berdasarkan Peraturan Pemerintah, setiap daerah memiliki kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan daerah lain berdasarkan kebutuhan masing-masing daerah dalam dengan tujuan dapat menyelesaikan persoalan daerah dan pembangunan yang merata.

6. Kerangka Berpikir



Gambar 2 Alur Pikir Penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam metode penelitian terdapat tiga jenis pendekatan yang dapat digunakan, yaitu metode penelitian dengan pendekatan kuantitatif, pendekatan kualitatif dan pendekatan gabungan keduanya yaitu mix method. Dalam penelitian ini, peneliti memakai metode penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif, karena dengan menggunakan pendekatan ini dianggap sesuai dalam menganalisa dan mengkaji permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. dalam pemilihan metode penelitian, yang menjadi pertimbangan adalah karena penelitian ini mengkaji persoalan yang terjadi pada masyarakat, hal ini seperti telah disampaikan oleh Pasolong (2012:8) yaitu bahwa jenis penelitian kualitatif berlandaskan pada filsafat fenomenologis. Metode penelitian dengan pendekatan kualitatif juga dikatakan sebagai metode interpretif karena karena data hasil penelitian berkenaan dengan data yang didapat dari lapangan. Oleh sebab itu, data yang telah dikumpulkan dan dianalisis bersifat kualitatif (Sugiono, 2009:7). Interpretasi data dilakukan baik dalam analisisnya maupun hasilnya, sehingga jenis penelitiannya harus secara deskriptif, yaitu dengan mencatat, menganalisa dan menginterpretasikan kondisi di lapangan. Hal ini sama seperti yang disampaikan oleh Sugiono yang dikutip oleh Pasolong (2012:75) yaitu :

Penelitian deskriptif (penggambaran) suatu penelitian yang mendeskripsikan apa yang terjadi pada saat melakukan penelitian. Didalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisa, dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada. Jadi penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini dan melihat kaitannya antara variabel-variabel yang ada. Penelitian ini tidak menguji hipotesa, melainkan hanya mendiskripsikan informasi apa adanya secara obyektif.

Pada metode penelitian deskriptif kualitatif, peneliti melihat kondisi dari obyek penelitian secara alamiah dimana peneliti sendiri adalah instrumen kunci. Yang artinya dalam penelitian dengan metode ini, “proses” pelaksanaan penelitian dilapangan merupakan sesuatu yang lebih penting dibanding dengan “hasil” yang diperoleh peneliti sebagai instrumen pengumpul data dan hal ini merupakan prinsip utama apabila menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Dengan adanya keterlibatan peneliti selama proses penelitian berlangsung maka penelitian tersebut dapat dipertanggungjawabkan oleh peneliti itu sendiri. Pada Penelitian Kebijakan kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, kabupaten Malang dan Kota Batu dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu, sebagai Peneliti saya menggunakan Metode Penelitian Kualitatif yang dapat menggambarkan, proses pembuatan kesepakatan atau formulasi kebijakan dari kebijakan kerjasama sama antar keempat pemerintah daerah dalam rencana pembangunan infrastruktur jalan Tembus Sukorejo-Batu.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ditetapkan dengan maksud membatasi obyek kajian agar ketika melakukan penelitian obyek yang dikaji tidak meluas dan membias, sehingga peneliti tidak mengalami kesulitan dalam menentukan data-data yang diperlukan. Spradley dalam Sugiyono (2009:208) menyatakan, “fokus merupakan domain tunggal atau beberapa domain yang terkait dari situasi sosial. Dalam penelitian kualitatif, penentuan fokus lebih diarahkan pada tingkat kebaruan informasi yang akan diperoleh dari situasi di sosial (lapangan)”. Jadi fokus penelitian harus didasarkan atas pertimbangan bahwa fokus tersebut merupakan poin-poin yang telah dijabarkan secara substantif dengan mengkaji secara detail dari rumusan masalah yang telah ditentukan.

Beberapa fokus penelitian yang telah ditentukan oleh peneliti, yaitu sebagai berikut:

1. Tahapan atau proses formulasi kebijakan kerjasama antar daerah dalam perencanaan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu?

- a. Perumusan masalah atau identifikasi masalah
- b. Penyusunan agenda pemerintah atau pengkajian alternatif solusi untuk mengatasi sebuah permasalahan publik
- c. Perumusan usulan kebijakan yang merupakan pemilihan salah satu dari beberapa alternatif yang disarankan untuk mengatasi persoalan tersebut.
- d. Pengesahan Kebijakan, merupakan langkah agar kebijakan tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat berjalannya kerjasama antar daerah dalam membangun jalan tembus Sukorejo-Batu

a. Faktor Pendukung :

- 1) Studi Kelayakan
- 2) Dukungan dari Masyarakat
- 3) Aktor yang mumpuni

b. Faktor Pengambat

- 1) Kecenderungan ego daerah
- 2) Saling tidak percaya antar aktor
- 3) Kecenderungan adanya dominasi oleh salah satu pihak
- 4) Visi dan misi yang berbeda

C. Lokasi dan Situs Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti melakukan penelitiannya. Lokasi penelitian yang ditentukan dalam penelitian ini adalah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa keempat daerah ini merupakan pihak yang melakukan kerjasama antar daerah karena masing-masing daerah berdekatan dan saling berbatasan, Kabupaten Pasuruan sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Malang dan sebelah Barat Daya berbatasan dengan Kota Batu, ketiga pemerintahan ini berada di satu wilayah provinsi yaitu Provinsi Jawa Timur. Keberadaan masing-masing daerah dengan perbatasannya sangat memungkinkan keempat daerah ini melakukan kerjasama dalam menyelesaikan persoalan masing-

masing, khususnya mengenai infrastruktur termasuk pengadaan jalan raya sebagai sarana transportasi darat. Kesempatan kerjasama ini didasarkan pada pertimbangan baik dari sisi ekonomi, sosial dan budaya. Kerjasama yang telah diteliti pada penelitian ini yaitu rencana pengadaan jalan tembus dari Sukorejo, Kabupaten Pasuruan melewati Kabupaten Malang hingga ke Kota Batu. Kerjasama ini dilakukan karena masing-masing daerah ini akan dilewati oleh jalan tembus yang akan dibuat dan keterbatasan masing-masing daerah juga turut mempengaruhi harus dilakukan proses kerjasama, disamping ketiga daerah yang akan dilewati oleh pembuatan jalan tembus, Provinsi Jawa Timur sebagai Pemerintah daerah yang membawahi masing-masing pemerintah daerah kabupaten/kota terlibat dalam kebijakan kerjasama ini karena jalan tembus yang akan dibangun merupakan jalan provinsi atau lintas kabupaten/kota.

2. Situs Penelitian

Situs penelitian adalah letak yang lebih spesifik bagi peneliti terjun langsung ke lapangan untuk mendapatkan gambaran dan kondisi yang terjadi agar dapat mengumpulkan dan memperoleh data serta informasi yang diperlukan peneliti guna memperlancar proses penelitian yang dilakukan. Pertimbangan dalam menentukan situs penelitian adalah bahwa tempat tersebut merupakan lokasi penelitian dan terkait erat dengan pihak-pihak yang terlibat dalam permasalahan yang akan dikaji oleh peneliti. Berdasarkan hal-hal tersebut, yang menjadi situs penelitian yaitu sebagai berikut:

- a. Bagian Kerjasama Pemerintah Kabupaten Pasuruan, sebagai lembaga yang mewakili pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam melaksanakan kegiatan

meliputi penyiapan bahan perumusan kebijakan dibidang penyelenggaraan kerjasama antar daerah, pihak ketiga dan perbatasan wilayah.

- b. Bagian Kerjasama Setda Kabupaten Malang, yang mengurus tentang kerjasama antar daerah, dengan pihak ketiga dan pihak-pihak lain.
- c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Batu, sebagai badan yang mewakili Kota Batu untuk menangani rencana pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu
- d. Bidang Bina Marga, Dinas Pekerjaan Umum seksi Pembangunan Jalan dan jembatan Dinas Pekerjaan Umum Pengairan dan Bina Marga Pemerintah Kota Batu, yang menyelenggarakan pekerjaan umum.
- e. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur sebagai badan yang mewakili Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dalam menangani rencana strategis Provinsi Jawa Timur.

D. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh, (Arikunto, 2006:129). Dalam rangka mempermudah pengklarifikasian data, sumber data dapat dibedakan menjadi tiga (Arikunto, 2006:129), yaitu

1. Person, sumber data yang dapat memberikan data berupa jawaban lisan maupun tulisan melalui wawancara, angket atau kuisioner.
2. Place, yaitu sumber data yang menyajikan tampilan berupa keadaan diam dan bergerak
3. Paper/dokumen, yaitu sumber data yang menyajikan tanda-tanda berupa huruf, angka, simbol, dan lain sebagainya.

Sumber data bagi peneliti adalah sebagai berikut :

1. Informan

Informan adalah seseorang yang memiliki kemampuan, mengetahui yang berkaitan dengan topik penelitian, yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah Bapak Endrow Kasubbag Sarana dan Prasarana Badan Perencanaan Pembangunan Kota Batu, Bapak Agoes Soejatman selaku Kasubbag Biro Kerjasama Kabupaten Pasuruan, Bapak Dr. Eddy Priyanto, S.E, MM selaku Kasubbag Biro Kerjasama antar Daerah dan Desa Setda Kabupaten Malang, Bapak Rizky selaku staff Subbag Sarana dan Ibu Destia selaku Staff Sub Bidang Perencanaan Tata Ruang Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur.

2. Peristiwa

Sumber data dapat diperoleh dengan melihat peristiwa atau kejadian-kejadian yang berkaitan dengan topik penelitian. Peneliti melakukan observasi terhadap peristiwa di lapangan, yaitu kemacetan lalu lintas di daerah Lawang, Singosari dan di titik-titik rawan macet lainnya yang pada akhirnya menyebabkan Pemerintah daerah melakukan kesepakatan kerjasama membangun infrastruktur jalan baru.

3. Dokumen

Dokumen merupakan kegiatan untuk memperoleh data melalui bahan-bahan tertulis yang berupa regulasi atau aturan tertulis dan data lainnya yang berkaitan dengan topik penelitian. Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan

penelitian ini yaitu, Surat Kesepakatan Bersama perjanjian Kerjasama tentang Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu, Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang RTRW Provinsi Jawa Timur, Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah teknik yang digunakan dalam menghimpun data-data yang dibutuhkan oleh peneliti. Di dalam penelitian ini, ada tiga teknik yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data, yaitu

1. Pengamatan (Observasi)

Pengamatan atau observasi, yaitu pengamatan secara langsung terhadap objek yang ingin diteliti di lapangan. Seperti yang disampaikan oleh Margono dalam Zuriah (2009:173) menyatakan observasi diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian. Pengamatan dan penelitian yang dilakukan terhadap objek yang telah diteliti dilakukan ditempat terjadi atau berlangsungnya peristiwa. Berdasarkan jenisnya, observasi dibagi menjadi 2 (dua) yaitu,

- a. Observasi langsung, yaitu observasi yang dilakukan dimana yang melakukan observasi (observer) berada bersama objek yang akan diamati atau diselidiki. Adapun objek yang di observasi peneliti adalah kemacetan di didaerah

Lawang dan Singosari yang mendesak segera dibangunnya jalan alternatif untuk mengatasi masalah ini.

- b. Observasi tidak langsung, yaitu observasi yang pengamatannya dilakukan ketika peristiwa yang diteliti tidak atau telah berlangsung, misalnya mengamati dari film, rangkaian slide, arsip atau dokumen dan lain sebagainya. Pengamatan secara tidak langsung peneliti lakukan melalui situs resmi pemerintah daerah masing-masing yang melakukan kerjasama dan dari media/berita elektronik lainnya yang memuat tentang proses formulasi kerjasama antar daerah ini dalam pembangunan jalan tembus tersebut.

Peneliti dalam melakukan penelitiannya menggunakan kedua jenis observasi/pengamatan karena dapat memperkaya informasi yang peneliti dapatkan selama proses penelitian dilakukan.

2. Wawancara

Wawancara adalah kegiatan tanya-jawab antara dua orang atau lebih secara langsung. Orang yang melakukan wawancara disebut sebagai interviewer, sedangkan orang-orang yang diwawancarai disebut sebagai interviewee. Sedangkan metode wawancaranya dapat dilakukan secara langsung (personal interview) dan tidak langsung. Wawancara juga merupakan proses interaksi dan komunikasi secara verbal yang dilakukan untuk mendapatkan atau memperoleh informasi yang dibutuhkan. Dalam kegiatan wawancara terjadi hubungan antara dua orang atau lebih, dimana keduanya berperilaku sesuai dengan status dan peranan mereka masing-masing (Idrus, 2009:120).

Peneliti akan mewawancarai masing-masing informan yaitu Bapak Endrow selaku Kepala Sub Bagian Sarana dan Prasarana Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Batu, Bapak Syamsul Kahar S.Sos selaku Kepala Sub Bagian Kerjasama Luar Negeri dan Antar Lembaga Setda Kabupaten Malang, Bapak Agus Soejatman SE,MM selaku Kepala Sub Bagian Biro kerjasama Kabupaten Pasuruan, Bapak Rizky selaku Staff Sarana dan Prasarana Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Batu, dan ibu Destia selaku staff Sub Bidang Perencanaan Tata Ruang Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Jawa Timur.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data melalui peninggalan tertulis seperti arsip, buku-buku tentang teori, pendapat, dalil atau hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian (Zurich, 2009:191). Dalam penelitian ini dokumentasi yang dilakukan adalah sebagai berikut,

- a. Referensi buku terkait konsep kebijakan publik dan konsep kerjasama antar daerah, diantaranya
 - 1) Buku karya Wayne Parsons Professor of Public Policy and Head of the Departement pf Politics- Queen Mary University of London, UK yang berjudul Public Policy terjemahan.
 - 2) Buku karya Dr. Riant Nugroho yang berjudul Public Policy
 - 3) Buku karya Dr. Joko Widodo M.S yang berjudul Analisis Kebijakan Publik
 - 4) Buku karya Dr. Tjahjanulin Domai, M.S yang berjudul Sound Governance
- b. Dokumentasi peraturan dan perundang-undangan, diantaranya

- 1) Dokumen perjanjian kerjasama tentang Pembangunan Jalan Tembus dari Sukorejo-Batu
 - 2) Peraturan pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah
 - 3) Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah
 - 4) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025
- c. Dokumen dan arsip pemerintah daerah yang diantaranya adalah,
- 1) Surat Kesepakatan Bersama (MoU) Kerjasama Pembangunan infrastruktur jalan baru.
 - 2) Dokumen kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Dokumen SKPD 2016 Pemerintah Provinsi Jawa Timur
 - 3) Situs resmi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat bantu bagi peneliti dalam mengumpulkan data. Kualitas instrumen akan menentukan kualitas data yang terkumpul (Arikunto dalam Zurich 2009:168). Data yang diperlukan untuk menjawab permasalahan yang ditanyakan dalam penelitian diperoleh melalui penggunaan instrumen penelitian. Pada penelitian dengan menggunakan metode kualitatif, peneliti merupakan instrumen utama penelitian yang berfungsi sebagai pengumpul data dengan menggunakan panca indra dalam menangkap fenomena-

fenomena yang terjadi di lapangan. Berikut ini merupakan instrumen penunjang lainnya yang peneliti gunakan selama penelitian ini berlangsung,

- a. Pedoman wawancara (*interview guide*) yaitu serangkaian pertanyaan yang telah disusun sebelumnya untuk diajukan kepada pihak informan yang menjadi sumber data dan informasi untuk penelitian, adapun beberapa topik yang ditanyakan selama wawancara dan pengumpulan informasi selama penelitian diantaranya adalah sebagai berikut
 - 1) Apa latar belakang dilakukannya kerjasama pembangunan jalan tembus ini?
 - 2) Bagaimana tahapan/proses perencanaan kerjasama ini ?
 - 3) Apa saja faktor pendukung dan penghambat selama proses rencana inisiasi kerjasama ini dilakukan?
 - 4) Apa dan Bagaimana peran masing-masing daerah dalam proses kerjasama ini?
 - 5) Bagaimana tanggapan masyarakat terhadap rencana pembangunan jalan tembus ini?
- b. Catatan lapangan (*fields notes*) digunakan untuk mencatat apa yang telah didengar, dilihat, dialami dan dipikirkan oleh peneliti selama proses pengumpulan data berlangsung di lapangan. *Fields Notes* ini dipergunakan peneliti untuk mengingat hal-hal pokok dari pembicaraan, dan saat peneliti mendengar isi rekaman audio dapat segera memahami maksud dari informan.

- c. Pedoman observasi (*observation schedule*) merupakan serangkaian arahan atau pedoman dalam melakukan observasi yang disusun berdasarkan pertanyaan penelitian
- d. Alat tulis menulis, sebagai alat bantu dalam pencatatan hal-hal penting selama wawancara dan observasi berlangsung ketika dilapangan.

G. Analisis Data

Analisis data dalam sebuah penelitian adalah suatu kegiatan yang sangat penting dan memerlukan ketelitian dan kekritisian dari peneliti. Analisis data dibutuhkan dalam mengolah data agar memberikan hasil yang baik di akhir penelitian. Analisis penelitian dalam metode penelitian kualitatif digambarkan dengan penggunaan kata-kata. Sugiyono (2013:91), analisis data pada sebuah penelitian dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah pengumpulan data selesai pada periode tertentu.

Dalam penelitian ini, teknik analisis data yang digunakan adalah model interkatif Miles dan Huberman. Miles, Huberman dan Saldana (2014:31) mengungkapkan bahwa “*we see analysis as three concurrent flows of activity: (1) data condensation (2) data display (3) conclusion drawing/veryfication*”, yang artinya adalah terdapat tiga alur kegiatan dalam analisis data, yaitu kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Penjabaran dari ketiga alur yang dikemukakan oleh Miles, Huberman dan Saldana (2014:31) yaitu

1. Kondensasi Data

Kondensasi data yaitu proses pemilihan, penyederhanaan dan transformasi data mentah yang diperoleh dari lapangan. kondensasi data berlangsung terus-menerus selama penelitian bahkan sebenarnya kondensasi dapat dilakukan sebelum data terkumpul secara menyeluruh. Kondensasi data dilakukan dengan memperoleh data lokasi penelitian yaitu di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan dan Kota Batu, lalu dituangkan dalam uraian atau laporan secara lengkap dan terinci. Laporan lapangan disederhanakan, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema dan polanya, hal ini dilakukan secara terus-menerus selama proses penelitian berlangsung dan pada tahap analisa data yang lain yaitu penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

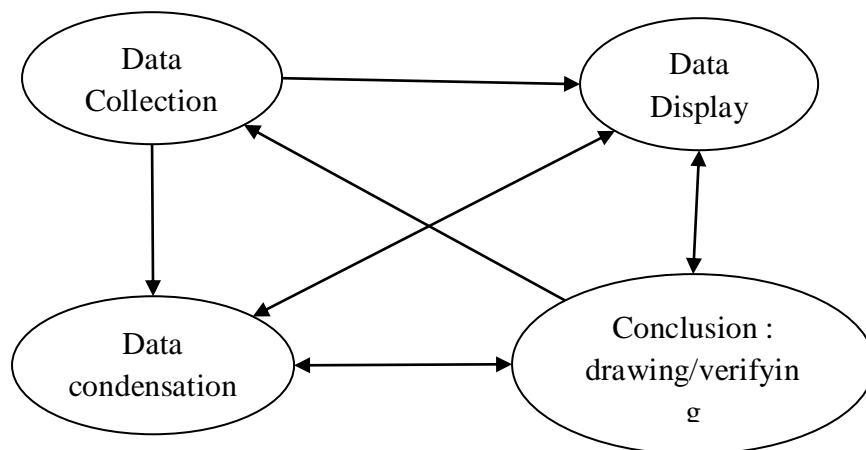
2. Penyajian Data

Penyajian data merupakan sekumpulan data informasi yang tersusun baik dan yang kemungkinan dapat dilakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian-penyajian yang lebih baik merupakan suatu cara yang utama bagi analisis kualitatif yang valid. Penggunaan berbagai jenis matriks, grafik, jaringan, dan bagan untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu dan mudah diraih. Dengan demikian penganalisis dapat melihat apa yang sedang terjadi pada masyarakat sehingga Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu menyepakati suatu kerja sama dan menentukan apakah menarik kesimpulan yang benar ataukah terus melakukan analisis terkait kerjasama yang dilakukan tersebut.

3. Menarik Kesimpulan/Verifikasi

Penarikan kesimpulan perlu diverifikasi selama penelitian berlangsung. Hal ini dikarenakan makna-makna yang muncul dari data harus diuji kebenarannya, kekokohannya, dan kecocokannya, yakni yang merupakan validitasnya. Jika tidak demikian maka yang kesimpulan yang dibuat mengenai sesuatu yang terjadi tidak jelas kebenarannya dan tidak dapat digunakan.

Gambar Model Interaktif yang dinuat oleh Miles, Huberman dan Saldana :



Gambar 3 Model Interkatif Analisis Data

Sumber: Miles, Huberman and Saldana (2004:10)

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

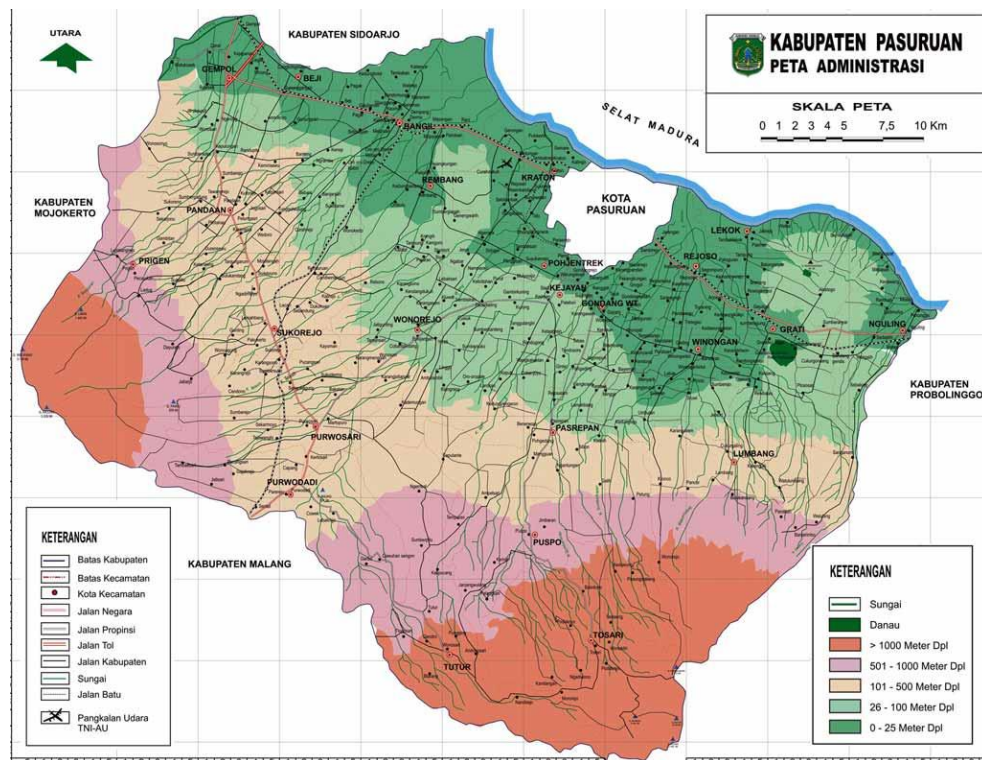
a. Kabupaten Pasuruan

Kabupaten Pasuruan terletak di Provinsi Jawa Timur yang memiliki luas wilayah 147.401,50 Ha (3,13% luas Provinsi Jawa Timur terdiri dari 24 Kecamatan, 24 kelurahan, 341 Desa dan 1.694 Pedukuhan.

1. Kondisi Geografis

Letak goegrafi Kabupaten Pasuruan antara 112°33'55'' hingga 113°30'37'' Bujur Timur dan antara 70°32'24'' hingga 80°30'55'' Lintang Selatan dengan batas-batas wilayah:

Utara	: Kabupaten Sidoarjo dan Selat Madura
Selatan	: Kabupaten Malang
Timur	: Kabupaten Probolinggo
Barat	: Kabupaten Mojokerto



Gambar 4 Wilayah Administrasi Kabupaten Pasuruan

Sumber : www.pasuruankab.go.id

2. Kondisi Demografis Kabupaten Pasuruan

Penduduk Kabupaten Pasuruan relatif besar tercatat 1.510.261 jiwa yang terdiri dari laki-laki 747.363 jiwa dan perempuan 762.885 jiwa dengan kepadatan 1024,59 jiwa/km². (BPS Kabupaten Pasuruan 2010)

3. Ekonomi dan Pembangunan

Letak geografis wilayah Daerah Tingkat II Kabupaten Pasuruan berada pada posisi yang sangat strategis yaitu jalur regional juga jalur utama perekonomian Surabaya-malang dan Surabaya-Banyuwangi. Hal tersebut menguntungkan dalam pengembangan ekonomi dan membuka peluang investasi di Kabupaten Pasuruan. Pemerintah Kabupaten Pasuruan mengupayakan pertumbuhan ekonomi melalui serangkaian regulasi dan kebijakan untuk menumbuhkembangkan partisipasi aktif rakyat/pemberdayaan ekonomi kerakyatan melalui UKM dan Perindag, Bapemas

serta sektor swasta dalam serangkaian aktifitas produksi barang dan jasa.
(www.pasuruankab.go.id)

b. Kabupaten Malang

Kabupaten Malang terletak di Provinsi Jawa Timur yang memiliki luas wilayah sebesar 3.534,86 km² atau sama dengan 353.486 ha. Jumlah penduduknya adalah 2.446.218 jiwa pada tahun 2010. Struktur wilayah administrasi pemerintah Kabupaten Malang terdiri dari 33 kecamatan, 12 Kelurahan, 378 Desa, 1.329 Dusun, 3.147 Rukun Warga dan 14.700 Rukun Tetangga (Situs Resmi Pemerintah Kabupaten Malang)

1. Kondisi Geografis

Kabupaten Malang terletak pada 112°17'10,90" sampai 112°57'00" Bujur Timur dan 7°44'55,11" sampai 8°26'35,45" Lintang Selatan. Batas wilayah administrasi Kabupaten Malang terdiri dari :

Barat : Blitar dan Kediri

Utara : Jombang, Mojokerto dan Pasuruan

Timur: Probolinggo dan Lumajang

Selatan : Samudera Hindia

Sedangkan bagian tengah wilayah Kabupaten Malang dibatasi oleh Kota Malang dan Kota Batu (Situs resmi Pemerintah Kabupaten Malang)



Gambar 5 Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Malang

Sumber : www.malangkab.go.id

2. Kondisi Demografi Kabupaten Malang

Jumlah penduduk Kabupaten Malang sebanyak 2,342,983 jiwa dengan kepadatan penduduk 662,61/km². Luas wilayah Administrasi Pemerintah

Kabupaten Malang merupakan terluas kedua setelah Kabupaten Banyuwangi, dengan luas 3,535 km². (disbudpar.malangkab.go.id)

c. Kota Batu

Kota Batu merupakan daerah otonom baru di Provinsi Jawa Timur yang terbentuk pada tahun 2004. Sebelumnya Kota Batu merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Malang yaitu Sub Satuan Wilayah Pengembangan I (SSWP I) Malang Utara. Pada tahun 2010 Kota Batu terbagi menjadi tiga kecamatan yaitu Kecamatan Batu, Kecamatan Junrejo, dan Kecamatan Bumiaji dan terdiri dari 24 desa/kelurahan, 231 RW dan 1.092 RT

1. Kondisi Geografis

Secara umum Kota Batu terbagi atas dua bagian utama yaitu lereng/bukit dan daratan yang berada di dataran yang landai, dan daratan lebih luas persentasenya dibanding daerah lereng/bukit. Luas kawasan Kota Batu secara keseluruhan adalah sekitar 19.908,72 Ha atau sekitar 0,42 persen dari total luas Provinsi Jawa Timur. Sebagian wilayahnya digunakan untuk pertanian.

Gambaran penggunaan lahan di Kota Batu dalam tabel berikut :

Tabel 2 Penggunaan Lahan di Kota Batu

No	Jenis Lahan	Luas (Hektar)	% Luas
1	Permukiman	1,496,58	7,52
2	Sawah	2.474,05	12,43
3	Sawah Tadah Hujan	93,23	0,47
4	Tegalan	5.047,57	25,35
5	Kebun	1.049,76	5,27

Sumber : Laporan Akhir RIPPDA 2010-2020

Sebagai daerah yang topografinya sebagian besar berada di wilayah perbukitan, Kota Batu memiliki pemandangan alam yang indah, sehingga banyak ditemukan tempat-tempat wisata yang mengandalkan keindahan panorama alam. Data Badan Pusat Statistik Kota Batu (BPS) pada tahun 2012 menyatakan bahwa Kota Batu diapit oleh tiga gunung antara lain : Gunung Panderman (2.010 meter), Gunung Welirang (3.156 meter) dan Gunung Arjuno (3.339 meter). Berdasarkan ketinggiannya Kota Batu berada antara 600 Meter Diatas Permukaan Laut (MDPL) sampai 3000 Meter Diatas Permukaan Laut (MDPL), luas wilayah paling banyak berada disekitar 1000-1500 Meter Diatas Permukaan laut yaitu sekitar 6.943,64 Ha.

Secara geografis Kota Batu terletak pada 122°17'-122°57' Bujur Timur dan 7°44'-8°26' Lintang Selatan, dengan batas-batas wilayahnya sebagai berikut. (Batu Dalam Angka (2011))

Akses melalui udara yaitu pada Bandara Abdul Rachman Saleh yang berada di Kabupaten Malang, yang menempuh waktu satu jam menuju Kota Batu. (Laporan Akhir Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kota Batu 2010-2020, Situs Resmi Kota Wisata Batu).

2. Gambaran Umum Situs Penelitian

a. Bagian Kerjasama Pemerintah Kabupaten Pasuruan

1. Tugas Pokok dan Fungsi

Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Peratiran Daerah Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, Pasal 1 bagian (1) disebutkan susunan Organisasi Sekretariat Daerah terdiri dari 3 (tiga) Asisten dan 10 (sepuluh) bagian, salah satu dari bagian tersebut adalah Bagian Kerjasama dan kependudukan. Lebih lanjut bagian tugas pokok dan fungsi dari bagian kerjasama dan kependudukan diatur dalam paragraf 2 (dua) Bagian Kerjasama dan Kependudukan di Pasal 8 (delapan) yaitu:

- (1) Bagian kerjasama dan kependudukan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 (tiga) ayat (1) huruf a angka 2 mempunyai tugas perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi, evaluasi dan pelayanan administrasi dibidang penyelenggaraan kerjasama antar daerah, pihak ketiga dan perbatasan wilayah, kesehatan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, kependudukan dan pcatatan sipil, pemberdayaan masyarakat desa, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

(2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksudkan pasal 18, Bagian Kerjasama dan Kependudukan mempunyai fungsi:

- a) Penyusunan bahan pembinaan dan koordinasi dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah di bidang kerjasama dan potensi perbatasan wilayah
- b) Penyiapan rencana, program dan petunjuk teknis pelaksanaan kerjasama baik antar daerah maupun dengan pihak ketiga
- c) Penyiapan perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi, evaluasi dan pelayanan administrasi di bidang kesehatan, pemberdayaan perempuan, dan pengendalian anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat desa, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.
- d) Penyelenggaraan pembinaan, monitoring, evaluasi dan pengendalian pelaksanaan kerjasama antar daerah, pihak ketiga dan perbatasan
- e) Penyusunan rencana, program dan petunjuk teknis pengolahan potensi batas wilayah kabupaten, kecamatan maupun desa/kelurahan
- f) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah melalui Asisten Pemerintah dan Kesejahteraan Rakyat.

Sedangkan di pasal 9 disebutkan

(1) Sub Bagian Kerjasama Pihak Ketiga dan Pemberdayaan Masyarakat sebagaimana dimaksud pasal 3 ayat (1) huruf a angka 2 huruf (a), mempunyai tugas:

- a. Menyiapkan bahan rencana, program dan petunjuk teknis pelaksanaan kerjasama baik antar daerah maupun dengan pihak ketiga
 - b. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi, evaluasi dan pelayanan administrasi dalam penyelenggaraan urusan kerjasama dengan pihak ketiga
 - c. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi, evaluasi dan pelayanan administrasi dalam menyelenggarakan urusan pemberdayaan masyarakat
 - d. Menyiapkan bahan laporan hasil pelaksanaan tugas, dan
 - e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian
- (2) Sub Bagian Kerjasama antar Daerah dan Kependudukan sebagaimana di maksud pasal 3 ayat (1) huruf a angka 2 huruf (b), mempunyai tugas:
- a. Menyiapkan bahan pembinaan dan koordinasi dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, dibidang kerjasama dan potensi wilayah perbatasan
 - b. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi, evaluasi dan pelayanan administrasi di bidang kesehatan, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, kependudukan dan catatan sipil
 - c. Menyiapkan bahan pengumpulan koordinasi, pembinaan dan petunjuk pelaksanaan serta perumusan kebijakan serta berkoordinasi dalam kerjasama antar daerah dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota
 - d. Menyiapkan bahan penyusunan laporan

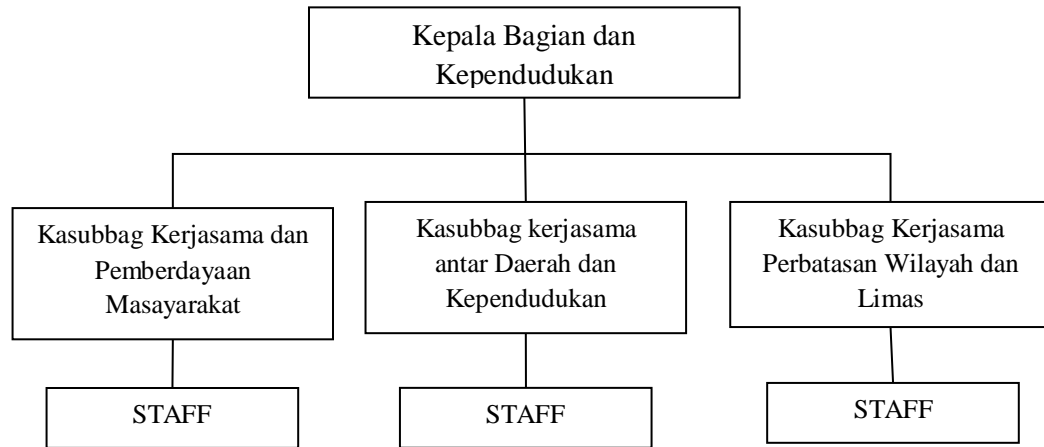
e. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bagian Kerjasama

(3) Sub bagian Kerjasama Perbatasan Wilayah dan Perlindungan Masyarakat sebagaimana di maksud pasal 3 ayat (1) huruf a angka 2 huruf (c) memiliki tugas:

- a. Menyiapkan bahan penyusunan program kerja Sub Bagian Kerjasama Perbatasan Wilayah dan Linmas
- b. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi, evalyasi dan pelayanan administrasi di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, ketentraman, ketertiban umum dam perlindungan masyarakat sub urusan bencana dan kebakaran
- c. Menyiapkan bahan penyusunan program, penyusunan petunjuk teknis pelaksanaan dan penyelenggaraan pembinaan kerjasama perbatasan wilayah antar daerah, kecamatan dan desa/kelurahan
- d. Menyiapkan bahan penyusunan laopran hasil pelaksanaan tugas, dan
- e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala bagian

2. Struktur Organisasi Bagian Kerjasama dan Kependudukan Kabupaten Pasuruan

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 12 Tahun 2016, tanggal 9 Mei 2016, struktur organisasi Bagian Kerjasama dan kependudukan adalah sebagai berikut:



Gambar 7 Struktur Organisasi Bagian Kerjasama dan Kependudukan

Sumber : Bagian Kerjasama dan Kependudukan Kabupaten Pasuruan

b. Bagian Kerjasama Kabupaten Malang

1. Visi dan Misi Bagian Kerjasama Kabupaten Malang

Visi

Mewujudkan Pelaksanaan Kerjasama di Kabupaten Malang yang aspiratif, responsif, efektif, efisien dan saling menguntungkan di semua bidang kerjasama.

Misi

- a. Meningkatkan jalinan kerjasama yang harmonis dengan mitra kerjasama Pemerintah Kabupaten Malang di dalam dan luar negeri.
- b. Meningkatkan bidang dan kegiatan dengan mitra kerjasama Pemerintah Kabupaten Malang didalam dan luar negeri.

2. Tujuan Strategis dan Strategi Kebijakan

a. Tujuan Strategis

- 1) Meningkatkan jumlah dan kualitas kerjasama dengan mitra kerjasama Kabupaten Malang
- 2) Meningkatkan bidang-bidang yang dikerjakan untuk menunjang pembangunan sarana dan prasarana yang diperlukan di Kabupaten Malang
- 3) Mewujudkan jalinan kerjasama yang terintegrasi (*hinterland*) Kabupaten Malang dengan Kabupaten/Kota di sekitarnya.

b. Strategi Kebijakan

- 1) Koordinasi, adalah suatu upaya komunikasi yang dijalin, baik secara horizontal maupun diagonal untuk mencapai tujuan tertentu
- 2) Integrasi, adalah proses penyatuan tujuan berbagi unsur untuk mencapai tujuan bersama
- 3) Sinkronisasi, adalah upaya penciptaan suatu penyelarasan dari berbagai rencana kebijakan untuk mencapai tujuan bersama
- 4) Simplikasi, adalah upaya perumusan produk dan kebijakan kerjasama dalam bentuk yang lebih sederhana dan mudah dipahami.

3. Tugas Pokok dan Fungsi

Bagian Kerjasama Setda Kabupaten Malang mempunyai tugas :

- 1) Melaksanakan sebagian tugas Sekretaris Daerah dalam perumusan kebijakan kerjasama dalam dan luar negeri dibidang pemerintahan,

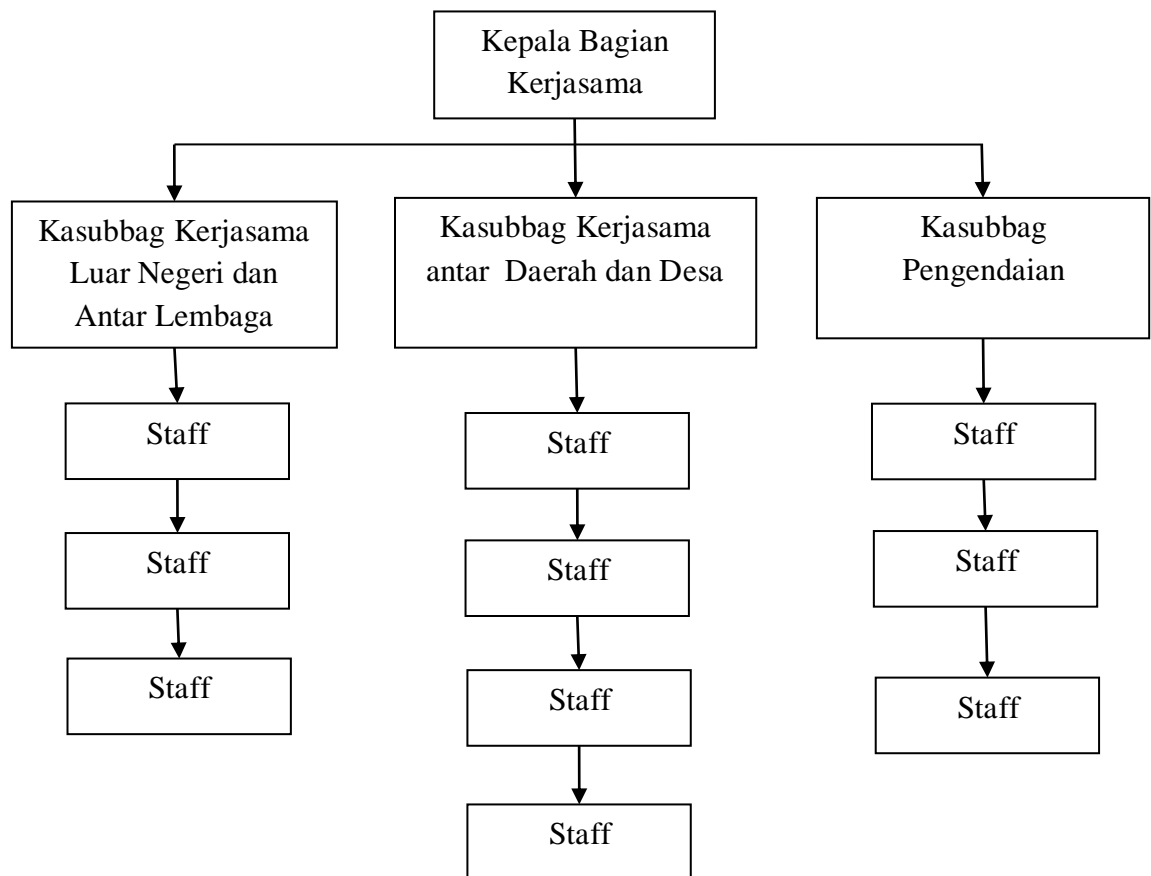
ekonomi, pembangunan, sosial dan budaya serta melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pengendalian kerjasama

- 2) Melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh Asisten Perekonomian dan Pembangunan sesuai dengan bidang tugasnya.

Bagian Kerjasama Setda Kabupaten Malang mempunyai fungsi:

- 1) Penyusunan program dan petunjuk pelaksanaan kerjasama dalam dan luar negeri di bidang pemerintahan, ekonomi, pembangunan, sosial dan budaya
- 2) Fasilitasi pelaksanaan kerjasama antar lembaga pemerintah dan lembaga lain, dalam dan luar negeri dibidang pemerintahan, ekonomi, pembangunan, sosial dan budaya
- 3) Pelaksanaan koordinasi antar lembaga pemerintahan dan lembaga lain dalam rangka kerjasama dalam dan luar negeri dibidang pemerintahan, ekonomi, pembangunan, sosial dan budaya
- 4) Pelaksanaan pembinaan dan pengendalian kerjasama antar desa
- 5) Pengumpulan, pengolahan dan penyiapan data kerjasama dalam dan luar negeri dibidang pemerintahan, ekonomi, pembangunan, sosial dan budaya
- 6) Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pengendalian dibidang kerjasama dalam dan luar negeri dibidang pemerintahan, ekonomi, pembangunan, sosial dan budaya.

4. Struktur Organisasi Bagian Kerjasama Setda Kabupaten Malang



Gambar 8 Struktur Organisasi Bagian Kerjasama Setda Kabupaten Malang

Sumber : Malangkab.go.id

c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Batu

Dasar hukum pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Pemerintah Kota Batu adalah Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Inspektprat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah Kota Batu. Pasal 5 ditetapkan bahwa Bappeda merupakan unsur perencanaan penyelenggaraan pemerintah daerah yang dipimpin oleh Kepala Badan yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

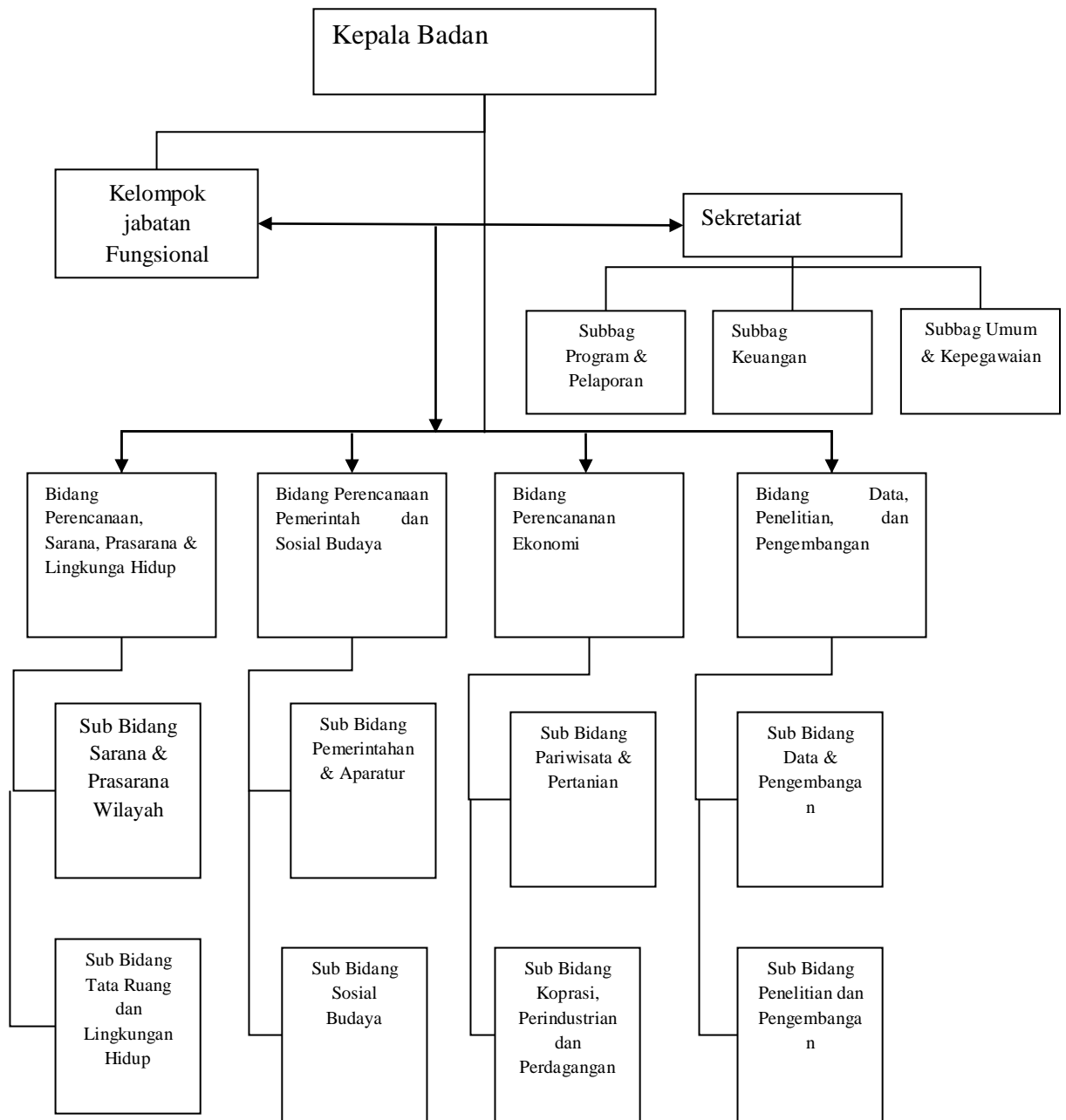
Bappeda mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dibidang perencanaan pembangunan daerah. Dalam melaksanakan tugasnya Bappeda mempunyai fungsi yaitu :

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang perencanaan pembangunan daerah
2. Pengkoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah, dan
4. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas dan fungsi.

Struktur organisasi Bappeda yang ditetapkan dalam peraturan daerah tersebut adalah bahwa Bappeda Kota Batu tersusun atas :

1. Kepala Badan
2. Sekretariat, membawahi
 - a. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian

- b. Sub Bagian Keuangan
- c. Sub Bagian Program dan Pelaporan
- 2. Bidang Perencanaan Saranan, Prasarana dan Lingkungan Hidup, membawahi
 - a) Sub Bidang Sarana dan Prasarana Wilayah
 - b) Sub Bidang Tata Ruang dan Lingkungan Hidup
- 3. Bidang Perencanaan Pemerintah dan Sosial Budaya, membawahi
 - a) Sub Bidang Pemerintahan dan Aparatur
 - b) Sub Bidang Sosial Budaya
- 4. Bidang Perencanaan Ekonomi, membawahi
 - a) Sub Bidang Pariwisata dan Pertanian
 - b) Sub Bidang Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan
- 5. Bidang Data, Penelitian dan Pengembangan, membawahi:
 - a) Sub Bidang Data dan Pelaporan
 - b) Sub Bidang Penelitian dan Pengembangan



Gambar 9 Struktur Organisasi BAPPEDA Kota Batu

Sumber : Rencana Strategis Bappeda Kota Batu Tahun 2012-2017

d. Dinas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur

Untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawab serta kaitannya dengan tugas pokok Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Jawa Timur, maka ditetapkan Visi : :Mewujudkan Perencanaan Pembangunan Daerah Yang Partisipatif Profesional, Inovatif dan Bertanggungjawab.” Berkaitan dengan perumusan misi Bappeda Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 maka perlu diperhatikan relevansi dan keterkaitannya dengan upaya pencapaian misi Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, sebagaimana yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019, yang terkait atau sejalan dan perlu diaktualisasikan oleh Bappeda Provinsi Jawa Timur menetapkan misi 2014-2019 sebagai berikut :

1. Meningkatkan Kapasitas Kelembagaan dan Profesionalisme Sumber Daya Manusia
2. Memantapkan Penyelenggaraan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang Partisipatif dan Inovatif
3. Melakukan Pendataan, Pengendaliann, Monitoring dan Evaluasi serta Pelaporan Pelaksanaan Pembangunan Daerah.

Tugas Pokok dan Fungsi

Sesuai dengan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 70 Tahun 2016, tentang kedudukan, susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta tata Kerja Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Jawa Timur, Bappeda mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dibidang perencanaan. Badan

Perencanaan Pembangunan Daerah dalam melaksanakan tugas memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Penyusunan kebijakan teknis di bidang perencanaan
2. Pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang perencanaan
3. Pemantuan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang perencanaan
4. Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah di bidang perencanaan
5. Pelaksanaan administrasi badan di bidang perencanaan
6. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Struktur Organisasi

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2016, Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 70 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, dan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 117 Tahun 2016 Tentang Nomenklatur, Ususan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, maka susunan organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, terdiri atas:

- a. Kepala Badan
- b. Sekretariat, membawahi

1. Sub Bagian Tata Usaha
 2. Sub Bagian Penyusunan Program dan Anggaran
 3. Sub Bagian Keuangan
- c. Bidang Ekonomi, membawahi:
1. Sub Bidang Industri, Perdagangan dan Investasi
 2. Sub Bidang Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan
 3. Sub Bidang Pariwisata, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
- d. Sub Bidang Prasarana Wilayah, membawahi:
1. Sub Bidang Pemukiman dan Cipta Karya
 2. Sub Bidang SDA, Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air
 3. Sub Bidang Prasarana Perhubungan
- e. Bidang Sosial Budaya, membawahi:
1. Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat
 2. Sub Bidang Pendidikan dan Pemerintahan
 3. Sub bidang Pemberdayaan Masyarakat
- f. Bidang Pengendalian dan Evaluasi, membawahi:
1. Sub Bidang Pelaporan
 2. Sub Bidang Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Kabupaten/Kota
 3. Sub Bidang Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Provinsi
- g. UPT Pelayan Data Perencanaan dan Pendanaan Pembangunan, membawahi:
1. Sub Bagian Tata Usaha
 2. Seksi Pelayanan Data Perencanaan Pembangunan
 3. Seksi Pendanaan Pembangunan

h. UPT Penataan Ruang dan Geospasial, membawahi:

1. Sub Bagian Tata Usaha
2. Seksi Penataan Ruang
3. Seksi Geospasial

i. Kelompok Jabatan Fungsional

3. Rencana Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Rencana pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu, ditengarai oleh peningkatan volume kendaraan menuju Kota Malang dan Kota Batu tanpa diimbangi dengan pembangunan ruas jalan yang baru, sehingga kapasitas daya tampung jalan eksisting saat ini (Jalan Nasional dan Provinsi) sudah tidak dapat menampung kendaraan-kendaraan tersebut. Permasalahan ini dirumuskan dengan upaya pembangunan jalan tembus yang baru sepanjang 33,907 Km. Untuk mempercepat terealisainya jalan tembus ini maka ada upaya untuk mengintegrasikannya dengan jalan tol Pandaan-Malang melalui *Interchange* Purwodadi (Jalan Tembus Purwodadi-Batu $\pm 25,00$ Km). Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu ini bermanfaat untuk mengatasi kemacetan lalu lintas pada Jalur Lawang-Batu, meningkatkan perkembangan dan pertumbuhan ekonomi di daerah sekitar jalan raya dengan pembangunan rest area diberbagai titik dan memperlancar arus lalu-lintas dan pengangkutan barang. Secara teknis pembangunan jalan tembus akan dikerjakan dengan 19 tikungan (sudut kritis ≥ 45 derajat, enam tanjakan dengan grade kritis $\geq 6\%$, jembatan delapan buah dengan

total panjangnya 350 meter, persimpangan sebidang 125 buah dan *crossing* dengan jalan tol Pandaan-Malang.

Desa yang dilalui Jalan Tembus Sukorejo-Batu antara lain:

1. Kabupaten Pasuruan :
 - a. Desa Karangsono (Kecamatan Sukorejo)
 - b. Desa Sumbersuk-Desa Pager-Desa Sekmarmojo-Desa Tejowangi
(Kecamatan Purwosari)
 - c. Desa Capang- Desa Gajahrejo-Desa Parerejo-Desa Sentul (Kecamatan Purwodadi)
2. Kabupaten Malang
 - a. Desa Turirejo-Desa Wonorejo-Desa Ketindan-Kelurahan Kalirejo-Desa Bedali (Kecamatan Lawang)
 - b. Desa Toyomarto-Desa Gunungrejo-Desa Kalmpok-Desa Langlang
(Kecamatan Singosari)
 - c. Desa Ngenep- Desa Bocek- Desa Donowarih- Desa Tawangargo
(Kecamatan karangploso)
3. Kota batu
 - a. Desa Giripurno (Kecamatan Bumiaji)



Gambar 10 Rute Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Sumber : Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Batu

Adapun rute rencana pembangunan jalan tembus tersebut adalah dimulai dari Desa Karangsono (Kecamatan Sukorejo) menuju Desa Sumbersuk, Desa Pager, Desa Sekmarmojo, Desa Tejowangi (merupakan desa di kecamatan Purwosari) selanjutnya rencana pembangunan jalan tembus menuju Desa Capang, Desa Gajahrejo, Desa Parerejo, Desa Sentul yang berada di Kecamatan Purwodadi. Masing-masing daerah tersebut diatas adalah wilayah yang berada di Kabupaten Pasuruan. Rute selanjutnya yaitu melalui daerah Kabupaten Malang yaitu Desa Turirejo, Desa Wonorejo, Desa Ketindan, Kelurahan Kalirejo, Desa Bedali. Desa-desa dan kelurahan tersebut berada di Kecamatan Lawang. Dilanjut ke DesaToyomarto, Desa Gunungrejo, Desa Kalmpok, Desa Langlang yang berada di Kecamatan Singosari, selanjutnya ke Desa Ngenep, Desa Bocek, Desa Donowarih, Desa Tawanggargo yang berada di Kecamatan Karangploso dan *exit poll*-nya melalui Desa Giripurno yang berada di Kecamatan Bumiaji Kota Batu.

B. Penyajian Data Fokus Penelitian

Kerjasama antar daerah memiliki nilai yang strategis dalam rangka membangun keterkaitan dan keterikatan antar daerah, dengan kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pembangunan jalan Tembus Sukorejo-Batu, diharapkan terjadi peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat serta kepuasan publik terhadap pelayanan pemerintah khususnya di bidang infrastuktur jalan dan transportasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 20017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah memberikan pengertian bahwa kerjasama daerah adalah kesepakatan antara Gubernur dengan Gubernur atau Gubernur dengan Bupati/Walikota atau antara Bupati/Walikota dengan Bupati/Walikota yang lain atau Gubernur, Bupati/Walikota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007 tentang Kerjasama Pembangunan Perkotaan, dalam peraturan ini tertulis demikian, pembangunan perkotaan adalah kesepakatan antar kepala daerah yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban didalam pelaksanaan pembangunan perkotaan.

Adapun masalah pokok yang akan di selesaikan melalui kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu adalah untuk mengatasi kemacetan yang semakin parah mulai dari jalur Lawang dan Singosari hingga ke daerah Kota Malang dan Kota Batu. Salah satu kebijakan

yang telah di sepakati bersama adalah dengan membangun atau mengadakan infrastruktur jalan yang baru, sehingga mulai ada kepakatan untuk membuat jalan tembus dari Sukorejo (Pasuruan) hingga ke Kota Batu.

Pembangunan infrastruktur jalan harus dilakukan dengan bekerjasama, karena pembangunan jalan ini antar wilayah, yaitu melewati tiga daerah Kabupaten dan Kota, masing-masing adalah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu. Keterbatasan daerah Kabupaten dan Kota dalam pengadaan jalan tembus mengharuskan keikutsertaan Pemerintah Provinsi. Maka berdasarkan rapat inisiasi Ketiga Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur diterbitkan Nota/Surat Kesepakatan Bersama (SKB) antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur Nomor 120.1/98/012/2016, Pemerintah Kabupaten Pasuruan Nomor 121/02/424/2016, Pemerintah Kabupaten Malang Nomor 115/03/35.07.002/2016, dan Pemerintah Kota Batu Nomor 180/1/KB/422.012/2016 Tentang Kerjasama Pembangunan Infrastruktur Jalan.

Lebih lanjut tentang Kebijakan Kerjasama antar Daerah dalam Pembangunan jalan Tembus Sukorejo-batu diuraikan berikut ini.

1. Tahapan atau Proses Formulasi Kebijakan Kerjasama Antar Daerah dalam Perencanaan Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Islami (1991,77) di dalam bukunya, ia menyebutkan bahwa proses atau tahapan formulasi kebijakan terdiri atas

1. Perumusan masalah yaitu pengidentifikasian masalah
2. Penyusunan agenda pemerintah
3. Perumusan usulan kebijakan

4. Pengesahan kebijakan

Berdasarkan teori, maka adapun tahapan formulasi kebijakan dari kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam perencanaan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu adalah sebagai berikut:

a. Perumusan masalah

Permasalahan yang melatarbelakangi pembuatan kebijakan kerjasama antar daerah Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu ini dalam pembuatan Jalan Tembus Sunkorejo-Batu adalah kemacetan yang harus segera diatasi di jalan raya dari arah Surabaya-Malang, terutama dipintu utama daerah Lawang dan Singosari ketika kendaraan bergerak menuju Kota Malang dan Kota Batu. Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam hal ini menanggapi usulan dari pemerintah daerah, seperti yang disampaikan oleh Bapak Agoes Soejatman Kepala Sub Bagian Kerjasama antar Daerah Pemerintah Kabupaten Pasuruan :

“Pertama ada usulan dari masyarakat, mereka mengeluh ketika harus bepergian ke Malang, mereka menghabiskan waktu yang lama di perjalanan. Akhirnya bagaimana bila ada jalan tembus dari Pasuruan ke Malang, maka mulai diwacanakan, akan tetapi karena ini meliputi daerah-daerah lain juga yaitu ada empat daerah kabupaten dan kota maka harus dibawa ke tingkat provinsi untuk dibicarakan. Ke empat pemerintah tersebut membahas usulan ini di pemerintah provinsi, yaitu pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, Kota Malang dan Kota Batu.”
(Wawancara pada tanggal 27 April 2017 pukul 13.00 WIB)

Bapak Rizky sebagai Staff Bidang Sarana dan Prasana Kota Batu menyampaikan hal yang sama seperti yang disampaikan sebagai berikut:

“Pada tahun 2015, Bappeda kota Batu di undang ke Provinsi untuk membicarakan masalah kemacetan di daerah Kabupaten Malang yaitu

Lawang dan Singosari dan penyebab kemacetan itu rata-rata dikarenakan mereka yang mau berkunjung ke Kota Batu, dalam rapat ini turut juga dihadiri oleh pemerintah Kota Malang, Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan, dan Kota Pasuruan untuk mengatasi masalah kemacetan ini, dan hasilnya adalah memang harus ada jalan tembus dari Pasuruan hingga Kota Batu.”

(Wawancara pada tanggal 29 Maret 2017, pukul 13.00 WIB)

Hal senada disampaikan oleh Bapak Syamsul, Kepala Sub Bagian Kerjasama Luar Negeri dan Antar Lembaga Kabupaten Malang:

“Lawang merupakan pintu masuk dari Surabaya, Sidoarjo, Pasuruan ke Kota Malang dan Kota Batu, karena jalan masuknya Cuma satu maka kemacetanpun tidak bisa dihindari, ditambah lagi beberapa tahun terakhir ini tingkat wisatawan yang berkunjung ke daerah Malang dan Batu meningkat. Menyikapi hal ini, pemerintah Provinsi mengajak beberapa pemerintah Kabupaten dan kota untuk membicarakan hal ini, diantaranya Kabupaten Malang, Kota Malang, Kota Batu, Kabupaten Pasuruan.”

Wawancara pada tanggal 30 Maret 2017, Pukul 13.00 WIB)



Gambar 11 Kondisi Kemacetan dari Arah Surabaya Menuju Malang di *fly over* Lawang

Sumber : Dokumentasi Peneliti

b. Penyusunan Agenda Pemerintah

Setelah masalah publik telah diidentifikasi, maka *stakeholder* akan membuat beberapa agenda pemerintah yang sifatnya khas, lebih konkrit dan terbatas, sehingga masalah yang telah diidentifikasi itu ada alternatif-alternatif kebijakan yang bisa di rumuskan. Anderson (1966, 57-59) menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang menyebabkan *problem-problem* umum dapat masuk ke agenda pemerintah, yakni salah satunya yang berkaitan dengan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu adalah timbulnya krisis atau peristiwa yang mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat kebijakan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa tersebut, dengan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.

Penyusunan agenda pemerintah dalam pembangunan jalan tembus ini, karena merupakan berbentuk kerjasama antar daerah maka ada perwakilan dari setiap pemerintah daerah, yakni masing-masing pemerintah daerah diwakili oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Biro Kerjasama dan Kependudukan dan Dinas Bina Marga. Bapak Endrow sebagai Kepala Sub Bagian Sarana dan Prasarana Kota Batu mengatakan :

“Pada awalnya Pemerintah Provinsi Jawa Timur berinisiatif untuk menata transportasi dan lalu lintas Malang Raya yakni Kota Malang, Kota Batu dan Kabupaten Malang, jadi salah satunya cara untuk menatanya adalah dengan membangun jalan tembus Sukorejo-Batu sehingga kesmrawatan dan kemacetan yang terjadi khususnya di daerah Lawang dan Songosari dapat terselesaikan”.

(wawancara tanggal 31 Maret 2017, pukul 10.00 WIB)

c. Perumusan Usulan Kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Tindakan yang diperlukan dalam pembangunan jalan tembus ini adalah kesepakatan antar pemerintah daerah, yakni pemerintah daerah yang dilewati oleh jalan tembus ini antara lain Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu. Ketiga pemerintah daerah ini akan bekerjasama dalam hal pembebasan lahan, komunikasi dengan masyarakat yang lahannya termasuk dalam pembuatan jalan dan termasuk kedalam penganggaran dana yang di perlukan dalam pengadaan jalan tembus Sukorejo-Batu, hal ini tertuang dalam Nota Kesepakatan Bersama (MoU) yang ditandatangani oleh masing-masing kepala daerah.

d. Pengesahan Kebijakan

Pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*conforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk mengesahkan suatu kebijakan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan lain sebagainya.

Pengesahan kebijakan dapat terlaksana apabila terjadi kesepakatan antar pengambil atau pembuat keputusan. Sama hal nya dengan kesepakatan kerjasama pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu yang telah di usulkan oleh masing-masing pemerintah daerah telah mencapai kesepakatan bersama sehingga

kesepakatan ini di sahkan atau dilegalkan sehingga berkekuatan hukum dan mengikat satu sama lain.

Kebijakan kerjasama antar daerah dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu tertuang dalam Nota Kesepakatan Bersama (MoU) dengan rincian sebagai berikut:

Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang, Pemerintah Kota Batu.

Nomor : 120.1/98/012/2016

Nomor : 121/02/424.012/2016

Nomor : 115/03/35.07.002/2016

Nomor : 180/1/KB/422.012/2016

Tentang Kerjasama Pembangunan Infrastruktur Jalan, yang ditandatangani oleh para Kepala Daerah yang terlibat, pada hari Senin, tanggal Dua Puluh Lima, Bulan Januari, tahun Dua Ribu Enam Belas, bertempat di Surabaya, yang bertanda-tangan di bawah ini:

1. Dr. H. Soekarwo : Gubernur Jawa Timur, berkedudukan di Jalan Pahlawan Nomor 110 Surabaya, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Timur.
2. HM. Irsyad Yusuf, SE, MMA : Bupati Pasuruan, berkedudukan di Jalan Hayam Wuruk Nomor 14 Pasuruan, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Pasuruan.
3. Ir. Hadi Prasetyo, ME : Pejabat Bupati Kabupaten Malang, berkedudukan di Jalan Panji Nomor 158 Kepanjen, Malang, Berdasarkan Keputusan Menteri

Dalam negeri Nomor : 131.33-5509 Tahun 2015, tentang Pengangkatan Pejabat Bupati Malang Provinsi Jawa Timur, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Malang.

Gubernur Jawa Timur, Bupati Pasuruan, Penjabat Bupati Malang dan Walikota Batu selanjutnya secara bersama-sama disebut Para Pihak mengadakan Kesepakatan Bersama tentang Kerjasama Pembangunan Infrastruktur Jalan, dengan terlebih dahulu menerangkan hal-hal sebagai berikut :

1. Dalam rangka mendukung kelancaran moda transportasi baik orang maupun barang serta mendukung pengembangan wilayah dan pertumbuhan ekonomi di wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu, maka perlu ketersediaan infrastruktur jalan yang memadai
2. Kondisi saat ini, sering terjadi kemacetan lalu lintas terutama di Jalan Nasional akses Surabaya-Malang maupun aksesibilitas jalan menuju Kota Batu, sehingga memperlambat dinamika perekonomian di kawasan tersebut.
3. Guna mengurangi kemacetan lalu lintas tersebut serta memperhatikan dampak yang ditimbulkan bersifat lintas daerah, maka perlu dilakukan kerjasama pembangunan infrastruktur jalan antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang dan Pemerintah Kota Batu, dengan ketentuan :

BAB I MAKSUD DAN TUJUAN, Pasal 1

- (1) Maksud Kesepakatan Bersama ini adalah mensinergikan program pembangunan infrastruktur jalan, antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang dan

Pemerintah Kota Batu, dalam rangka mendukung kelancaran moda transportasi orang maupun barang di wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

- (2) Tujuan Kesepakatan Bersama ini adalah mempercepat pembangunan infrastruktur jalan di wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

BAB II RUANG LINGKUP DAN OBYEK, Pasal 2

Ruang lingkup Kesepakatan Bersama ini meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemeliharaan, dan evaluasi pembangunan infrastruktur jalan di wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

Pasal 3, obyek Kesepakatan Bersama ini adalah pembangunan infrastruktur jalan yang meliputi :

- a. Pengadaan lahan;
- b. Pembangunan jalan dan jembatan; dan
- c. Kegiatan lain yang disepakati bersama

BAB III BENTUK DAN PELAKSANAAN KERJASAMA, Pasal 4

- (1) PARA PIHAK sepakat bahwa pelaksanaan kerjasama teknis operasional sebagai tindak lanjut dari Kesepakatan Bersama ini akan di atur dalam bentuk perjanjian kerjasama sesuai ketentuan yang berlaku.
- (2) Agar pelaksanaan kerjasama ini berjalan efektif dan efisien, PARA PIHAK sepakat untuk atau dapat menugaskan Kepala Satuan Perangkat Daerah (SKPD) masing-masing, yang tugas pokok dan fungsinya terkait dengan

pembangunan jalan untuk menyelesaikan kerjasama daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

- (3) Pelaksanaan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dimulai dengan pembangunan jalan Tembus Sukorejo-Batu.

BAB IV PEMBIAYAAN, Pasal 5

- (1) Biaya yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan Kesepakatan Bersama ini dibebankan pada :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APDB) Provinsi Jawa Timur, APBD Kabupaten Pasuruan, APBD Kabupaten Malang dan APBD Kota Batu; dan
- b. Sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat.

- (2) PARA PIHAK sepakat bahwa apabila dalam pelaksanaan kesepakatan Bersama ini membebani daerah dan masyarakat, maka harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Timur dan atau DPRD Kabupaten Pasuruan, DPRD Kabupaten Malang dan DPRD Kota Batu dengan ketentuan apabila biaya kerja sama ini belum teranggarkan dalam APDB Tahun Anggaran berjalan dan/atau menggunakan/memanfaatkan aset daerah.

BAB V JANGKA WAKTU, Pasal 6

Kesepakatan Bersama ini berlaku untuk jangka waktu 12 (dua belas) bulan terhitung sejak ditandatangani Kesepakatan Bersama ini.

BAB VI PENUTUP, Pasal 7

Kesepakatan Bersama ini dinuat dalam 4 (empat) rangkap bermaterai cukup dan di tandatangani oleh PARA PIHAK yang masing-masing mempunyai kekuatan hukum yang sama.

Demikian Kesepakatan Bersama ini di buat untuk di pergunakan sebagaimana mestinya.

Kebijakan Kerjasama antar Daerah pembangunan jalan Tembus Sukorejo Batu sah dengan tanda tangan dan cap dari masing-masing Pemerintah Daerah. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031 Bab IV Rencana Struktur Ruang Wilayah Provinsi Paragraf 1 Rencana Sistem Jaringan Transportasi di ayat ke 2 (dua) bagian (a) menyebutkan mengembangkan sistem transportasi yang mengintegrasikan antarpusat pengembangan dan bagian (c) menyebutkan mengembangkan sistem transportasi pendukung perdagangan ekspor komoditi unggulan juga menjadi acuan dari pengesahan kebijakan pembangunan jalan tembus ini, berdasarkan Perda ini, pembangunan jalan tembus ini merupakan jalan strategis provinsi karena menghubungkan antar daerah dalam Provinsi Jawa Timur, dengan harapan bahwa jalan tembus ini selain mengurai kemacetan juga di harapkan dapat memperlancar distribusi barang dan jasa di kawasan Pasuruan hingga Batu dan mampu menumbuhkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru seperti *rest area* di sekitar jalan raya Sukorejo-batu sehingga mampu mendongkrak perekonomian masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.



Gambar 32 Penandatanganan Surat Kesepakatan Bersama oleh Walikota Batu

Sumber : seputarmalang.com



Gambar 13 Penandatanganan Surat Kesepakatan Bersama oleh Plt.Bupati

Sumber : seputarmalang.com



Gambar 44 Penandatanganan Surat Kesepakatan Bersama oleh Bupati Pasuruan

Sumber : seputarmalang.com

2. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Kerjasama antar Pemerintah daerah memiliki keunggulan dan sekaligus juga memiliki kelemahan, para pembuat keputusan harus bertindak bagaimana caranya meminimalisir kelemahan-kelemahan dari kerjasama antar daerah, sehingga tujuan yang hendak di capai dengan mengadakan kerjasama dengan pemerintahan daerah lain dapat tercapai secara maksimal. Kerja sama antar daerah seharusnya mampu mengurangi beban pengeluaran, menjamin kualitas pelayanan jasa dan kerjasama antar pemerintah mampu memberikan hasil yang memadai karena masing-masing pemerintahan daerah akan memberikan yang terbaik yang dimiliki oleh daerahnya karena akan berkaitan dengan nama baik daerah tersebut. Namun pada kenyataannya tidak jarang bahwa kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah untuk bekerjasama dalam suatu hal terkendala dan sangat sulit untuk di implementasikan.

a. Faktor Pendukung Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Kebijakan kerjasama antar daerah yang di inisiasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pengadaan infrastruktur jalan merupakan langkah kerjasama yang baik, mengingat tingkat pertumbuhan kendaraan wilayah Jawa Timur meningkat signifikan. Beberapa faktor pendukung proses kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Jawa Timur bersama tiga Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

1. Pengkajian terkait rencana pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu mulai enam tahun yang lalu, terhitung sejak penandatanganan Surat Kesepakatan Bersama (MoU) pada Januari 2016, sehingga apabila kerjasama antar pemerintah daerah yang terlibat dalam pembangunan jalan tembus ini mencapai kesepakatan, maka pelaksanaannya mungkin akan lebih mudah dan dapat segera terwujud untuk mengatasi kemacetan di jalan utama Surabaya-Malang dan juga mampu meningkatkan jumlah wisatawan yang berkunjung ke Malang Raya.

Seperti yang disampaikan oleh Gubernur Jawa Timur dalam Konferensi Pers pada waktu penandatanganan MoU Kerjasama :

“setelah enam tahun dilakukan pengkajian terkait rencana pembangunan jalan tersebut, bersyukur terwujud MoU ini. pembangunan jalan nantinya akan mampu mendorong meningkatnya wisatawan yang berkunjung ke wilayah Malang Raya. Tahun 2015, jumlah kunjungan yang datang mencapai 48,5 juta orang, dari jumlah tersebut 500 ribu diantaranya adalah wisatawan asing dan sisanya wisatawan domestik. Sebagian besar mereka menjadikan wilayah Malang Raya sebagai destinasi atau tujuannya.”
(Jatimprov.go.id/pengumuman.Senin 25 Januari 2016)

2. Kebijakan Publik yaitu kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan tiga pemerintah Kabupaten/ Kota yakni Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pengadaan infrastruktur jalan disambut baik oleh masyarakat masing-masing daerah, karena dengan dibangunnya jalan tembus juga akan memudahkan masyarakat mendistribusikan dagangan mereka dengan tidak menghabiskan waktu yang lama di jalan karena terkena macet.

Seperti hal nya disampaikan oleh Bapak Supaad, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Provinsi Jawa Timur pada saat setelah penandatanganan Surat Kesepakatan Bersama (MoU):

“Hasil konsultasi publik menyebutkan, secara umum masyarakat menyetujui usulan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu dengan adanya jalan tembus ini diharapkan akan memperlancar kegiatan distribusi dan perdagangan.”
(Jatimprov.go.id/pengumuman.Senin 25 Januari 2016)

b. Faktor Penghambat Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Dalam pelaksanaan kerjasama antar pemerintah daerah, yang menjadi cara kerja dominan dan yang penting di perhatikan adalah membangun konsensus aktor, oleh karena itu bentuk kerjasama sebaiknya dibuat fleksibel, sehingga seiring dengan berjalannya implemetasi kebijakan tersebut ada peluang merubah dan menyesuaikan menuju kebaikan. Domai (2010) dalam bukunya menyebutkan beberapa faktor penghambat dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah, yaitu

1. Kecenderungan “ego daerah” lebih menonjol dalam membangun kerjasama antar daerah
2. Saling dan ketidakpercayaan antar aktor yang terlibat dalam bekerjasama
3. Gap sumberdaya yang dimiliki oleh pemerinta daerah yang bekerjasama
4. Kecenderungan adanya dominasi suatu daerah terhadap daerah yang lain dalam pengambilan keputusan terhadap sektor yang dikerjakan
5. Visi-misi yang berbeda antar pemerintah daerah.

Demikian juga kerjasama antar daerah yang telah disepakati oleh Ketiga Pemerintah Kabupaten/Kota beserta Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam

pembangunan jalan Sukorejo-Batu ini memiliki kendala sehingga dalam pelaksanaannya belum terealisasi sebagaimana mestinya yang telah disepakati sebelumnya. Berikut beberapa faktor penghambat tidak terealisasinya kebijakan ini sesuai dengan target dan kesepakatan:

1. Ego Daerah

Jalan Tembus Sukorejo-batu yang rencananya akan di bangun dengan panjang sekitar 33,91 Kilometer melewati tiga Kabupaten dan kota, diantaranya Kabupaten Pasuruan sepanjang 10,37 Kilometer, Kabupaten Malang sepanjang 21,12 Kilometer dan Kota Batu sepanjang 2,43 Kilometer (kominfo.jatimprov.go.id) ternyata kurang disetujui oleh Pemerintah Kabupaten Malang, pihak Kabupaten Malang sendiri menyatakan bahwa mereka tidak mendapatkan keuntungan dari dibangunnya jalan tembus Sukorejo-Batu, sebaliknya pihak Kabupaten Malang mengklaim bahwa dengan dibangunnya jalan tembus Sukorejo-Batu maka otomatis jumlah pengendara mobil dan sepeda motor yang melintasi jalur Lawang dan Singosari akan berkurang dan dapat menyebabkan kelesuan ekonomi di daerah tersebut. Padahal daerah Kabupaten Malang sendiri merupakan wilayah terpanjang yang akan di lintasi oleh jalan tembus Sukorejo-Batu, Kabupaten Malang juga meminta agar *exit*-nya di daerah Karangploso bukan di daerah Kota Batu.

2. Gap Sumberdaya antar daerah

Untuk melakukan pembangunan jalan Tembus ini, dana yang dibutuhkan mencapai Rp 1.368,96 miliar Rupiah atau sekitar 1,3 Triliun Rupiah (kominfo.jatimprov.go.id). Berdasarkan *Memorandum of Understanding* (MoU)

atau Kesepakatan Bersama sumber pembiayaan yang timbul dari kesepakatan bersama ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jawa Timur, APBD Kabupaten Pasuruan, APBD Kabupaten Malang dan APBD Kota Batu. Namun, hingga saat ini Pemerintah Kabupten/Kota belum mengalokasikan dana yang dibutuhkan sesuai dengan kesepakatan bersama. Pemerintah Kabupaten Pasuruan menegaskan tidak akan ikut mengeluarkan dana untuk pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu, selain di nilai tidak memiliki dampak signifikan terhadap perkembangan Kabupaten Pasuruan, juga karena masih banyak program pemerintah yang menjadi prioritas Pemerintah Kabupaten Pasuruan saat ini yang membutuhkan anggaran. Hal ini juga ditegaskan oleh pihak Pemerintah Kabupaten Pasuruan jika dikatakan dengan pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu ini dapat mempercepat lalu-lintas orang dan barang, hal ini dapat diatasi dengan pembangunan tol Pandaan Malang yang saat ini sudah pada tahap pembebasan lahan. (sumber: <http://.news.detik.com>)

3. Visi dan Misi yang Berbeda

Setiap kebijakan pemerintah yang pada implementasinya menggunakan lahan harus dilakukan pembebasan lahan terlebih dahulu pada pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu, Salah satu faktor yang penghambat implementasi kebijakan ini adalah Pemerintah kesulitan dalam pembebasan lahan milik warga. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Endrow Kepala Bagian Sarana dan Prasarana mengatakan :

“Ketika pada tahap pembebasan lahan pemerintah daerah kesulitan melakukannya , jika Pemerintah Daerah melakukan pembebasan lahan warga, APBD tidak mampu untuk membayar semua ganti rugi pembebasan lahan kepada warga, dan ketika mereka tahu bahwa lahan itu

akan di jadikan jalan raya, mereka akan berusaha untuk menaikkan harga jual lahannya. Anggaran yang besar dalam pembebasan lahan pemerintah daerah akan terbebani karena masih banyak program pemerintah yang memerlukan dana yang lebih penting di banding dengan pembebasan lahan untuk pembangunan jalan tembus ini.”

(Wawancara tanggal 31 Maret 2017, Pukul 10.00 WIB)

Pembangunan Infrastruktur jalan dari Pasuruan hingga Kota Batu ini menimbulkan sebuah dilema bagi Pemerintah Kabupaten Malang dan Kabupaten Pasuruan sendiri, dikarenakan yang hasil akhir signifikan dari pembangunan jalan tembus ini adalah peningkatan jumlah wisatawan yang akan datang ke daerah Kota Batu. Kota Batu merupakan daerah yang akan diuntungkan dengan pembangunan jalan tembus ini, sedangkan daerah lain (Kabupaten Malang dan Kabupaten Pasuruan) hanya menjadi dampak dari pembangunan jalan tembus ini. hal ini menjadikan Pemerintah Kabupaten Malang dan Kabupaten Pasuruan enggan untuk ikut serta dalam pembangunan jalan tembus ini.

Karena target dari kerjasama antar daerah dalam pembangunan jalan tembus yang di inisiasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu tidak terealisasi, maka pemerintah Provinsi merencanakan pembangunan jalan tembus kepihak swasta. Seperti yang disampaikan oleh Ibu Destia sebagai staff Sarana dan Prasarana Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur

“Karena pihak daerah merasa keberatan dengan alasan dana, pemerintah provinsi sebagai pihak yang berwenang dalam pembangunan jalan antar daerah kabupaten/kota tetap melakukan penataan terhadap lalu lintas jalan Surabaya-Malang dengan mengubah perencanaan pembangunan jalan tembus menjadi jalan tol, sehingga semua pembiayaan dan proses pengerjaannya akan di kelola oleh pihak swasta.”

(Wawancara dilakukan pada tanggal 05 April 2017)

Produk Kebijakan Publik yang dihasilkan oleh inisiasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam bentuk Surat Kesepakatan Bersama tidak terimplementasi sesuai dengan target yaitu, dua belas (12) bulan sejak ditandatanganinya SKB pada hari senin, tanggal 25 Januari 2017, karena kesepakatan kerjasama ini diatur pada Bab V tentang Jangka Waktu pasal 6 bahwa kesepakatan ini berlaku untuk jangka waktu 12 (dua belas) bulan terhitung sejak ditandatanganinya kesepakatan.

C. Analisis Interpretasi Data

Pada tahap ini akan dilakukan analisis dan pembahasan dari hasil penelitian yang telah dilakukan dan telah disajikan diatas. Berikut peneliti akan menyajikan dan memaparkan analisis dan pembahasan data yang telah ada dan sesuai dengan fokus penelitian secara berurutan berkaitan dengan Kebijakan Kerjasama Antar Daerah tentang Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu : Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

1. Tahapan atau Proses Formulasi Kebijakan Kerjasama Antar Daerah dalam Perencanaan Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Dalam pembuatan suatu Kebijakan Publik, tahap formulasi merupakan tahap yang paling krusial, tahap implementasi atau evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila pada tahap formulasinya sudah selesai. Kegagalan suatu kebijakan publik dalam implementasi untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai sebagian besar dipengaruhi oleh ketidaksempurnaan pengelolaan kebijakan di tahap formulasi kebijakan.

Tjokroamidjojo (Islamy; 1991, 24) mengatakan bahwa Policy Formulation sama dengan pembentukan kebijakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih lanjut Winarno (1989, 53) menyampaikan bahwa formulasi kebijakan dapat dipandang dalam dua kegiatan, yaitu yang pertama memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang di pilih, suatu keputusan yang yang diperoleh dari keseluruhan proses perumusan. Sedangkan yang kedua diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan yang dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih.

Adapun tahapan formulasi seperti yang disampaikan oleh Islami (2000,77) dalam bukunya dikatakan Perumusan masalah merupakan indentifikasi masalah, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan dan pengesahan kebijakan. Kebijakan yang telah disepakati

a. Perumusan masalah

Proses perumusan masalah pada pembuatan kebijakan Kerjasama antar Daerah yang di lakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu dilatarbelakangi oleh kemacetan di daerah Lawang-Singosari yaitu jalan penghubung dari Surabaya menuju Malang atau

Kota Batu, sehingga memperlambat arus lalu lintas di daerah ini yang berdampak pada kerugian masyarakat baik secara material maupun emosional.

Islamy (2000:77-101) dalam bukunya mengatakan bahwa pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru, lebih lanjut ia menyampaikan bahwa perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat disusun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggungjawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Perumusan masalah merupakan langkah awal yang akan mempengaruhi langkah-langkah selanjutnya dalam pembuatan kebijakan publik, sehingga harus berhati-hati dan teliti dalam mengidentifikasi masalah yang sedang terjadi.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti kebijakan kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu bersama dengan Pemerintah Provinsi telah melakukan tahap perumusan masalah dengan identifikasi masalah pada jalan akses Surabaya – Malang. Hasil survey di lapangan dan juga dari hasil pengaduan dari warga setempat dan pengendara pengguna jalan akses Surabaya – Malang yang terdampak kemacetan mengemukakan bahwa mereka dirugikan dengan kemacetan yang terjadi, waktu yang mereka habiskan di jalan terbuang sia-sia.

Kerugian yang dialami oleh beberapa pihak tersebut sesegera mungkin harus di atasi.

Hal ini sesuai dengan teori yang di sampaikan oleh Islamy (2000, 77) bahwa pada prinsipnya suatu peristiwa yang menimbulkan suatu atau beberapa problem akan menjadi penting untuk segera di atasi dan di agendakan untuk kemudian dijadikan kebijakan publik tidak hanya cukup di hayati oleh orang banyak sebagai suatu masalah yang perlu di atasi, tetapi apabila masyarakat memiliki *political will* untuk memperjuangkannya sehingga kebijakan ini dapat dirumuskan sejelas-jelasnya dan masalah tersebut dalam di atasi sebaik mungkin. Berdasarkan penelitian dan teori, perumusan masalah dalam tahapan formulasi kebijakan yaitu perumusan masalah sesuai dengan teori, dimana masyarakat pemakai jalan raya turut aktif dalam pelaporan pada pemerintah dan berkeinginan agar masalah kemacetan yang berujung pada perlambatan mobilisasi dari arah Surabaya-Malang dan sebaliknya agar segera diatasi. Masalah yang telah diidentifikasi tersebut memang telah merugikan masyarakat baik secara material maupun secara emosional.

b. Penyusunan Agenda Pemerintah

Perumusan masalah adalah pengkajian masalah yang telah di identifikasi dengan berbagai alternatif atau cara yang di kemukakan untuk mengatasi suatu atau beberapa masalah sosial selanjutnya akan di ajukan sebagai rumusan kebijakan dan *stakeholder* yang berwenang untuk menyusunnya kadalam sebuah agenda pemerintah. Pada dasarnya sebuah usulan kebijakan dapat di agendakan

apabila usulan kebijakan itu di anggap mampu mengatasi persoalan yang sedang terjadi. Seperti yang disampaikan oleh William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Jadi tidak semua usulan atau alternatif yang dikemukakan untuk mengatasi masalah yang sedang terjadi di agendakan.

Abdul Wahab (2004:40) lebih lanjut menyatakan bahwa masalah punlik dapat di masukkan dala agenda kebijakan pemerintahan harus dengan syarat-syarat berikut:

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa di abaikan begitu saja
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik
3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu diligat dari sudut pandang kepentingan orang banyak
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat
6. Isu tersebut menyangkut suatu persolan yang *fashionable*, dimana posisi sulit untuk dijelaskan tapi mudah di rasakan.

Berdasarkan data yang diperoleh oleh peneliti, permasalahan yang terjadi di lapangan adalah kepadatan kendaraan yang mengakibatkan kemacetan parah di jalan akses Surabaya-Malang, hal ini telah meresahkan masyarakat dan

pengendara yang melakukan mobilisasi ke arah Malang Raya. Kemacetan lebih parah apabila *weekend* dan pada hari-hari liburan. Kerugian yang di alami oleh pemakai jalan tidak hanya kerugian secara material, namun juga kerugian emosi, waktu dan kesempatan yang lebih lama untuk melakukan liburan bersama keluarga, teman dan rekan-rekan mereka, sehingga perlu diatasi dengan cara-cara yang efektif. Dalam hal ini pemerintah daerah menginisiasi untuk melakukan pembangunan jalan Tembus dari Pasuruan hingga Kota Batu, dimana Kota Batu sebagai destinasi wisata yang menjadi tujuan akhir para pengguna jalan raya akses Surabaya – Malang. Permasalahan ini di agendakan dalam agenda pemerintah Pemerintah Provinsi bersama ketiga daerah yang akan di lalui oleh pembangunan jalan Tembus Sukorejo-Batu yaitu Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu, untuk selanjutnya diusulkan sebagai sebuah kebijakan publik. Dapat di lihat bahwa ada kesesuaian antara teori dengan praktik pada tahap pengangendaan kebijakan publik

c. Perumusan usulan Kebijakan

Masalah-masalah publik yang telah diidentifikasi dengan baik dan para *stakeholder* yang memiliki kapasitas dalam merumuskan kebijakan telah bersepakat untuk memasukkan permasalahan tersebut dalam agenda kebijakan pemerintahan, maka selajutnya memasuki tahap membuat pemecahan masalah.

Dalam bukunya Winarno (2002:83) menyatakan bahwa tahap perumusan usulan kebijakan adalah tahap dimana perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternaif pilihan kebijakan pilihan kebijakan untuk memecahkan

masalah yang sedang terjadi. Lebih lanjut Islamy (2002:92), mengemukakan perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, kegiatan tersebut antara lain :

1. Mengidentifikasi alternatif
2. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif
3. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia
4. Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan

Pada tahap ini, para perumus kebijakan akan berhadapan dengan kepentingan-kepentingan para kelompok-kelompok yang berkepentingan yang berbeda-beda. Sehingga dalam tahap ini diperlukan analisis yang kuat dan benar agar tidak salah dalam merumuskan kebijakn yang akan ditetapkan.

Beberapa cara mengatasi persoalan kemacetan di jalan penghubung Surabaya-Malang adalah dengan melakukan pengkondisian terhadap transportasi pribadi, karena sebagian besar penyumbang kemacetan adalah kendaraan pribadi yang melonjak dratis sejak akhir tahun 2010, dengan tujuan pengendara pribadi berujung di Kota Malang sebagai Kota Pendidikan dan Kota Batu sebagai destinasi wisata. Alternatif lain adalah dengan peremajaan dan peningkatan pelayanan transportasi massal, sehingga masyarakat yang hendak melakukan mobilisasi ke daerah Malang Raya tidak keberatan menggunakannya. Sedangkan salah satu alternatif untuk mengatasi kemacetan karena penambahan jumlah kendaraan yang semakin hari semakin meningkat adalah dengan membuka ruas

jalan baru. Alternatif mengatasi kemacetan dengan membuka ruas jalan baru merupakan pilihan kebijakan sederhana namun membutuhkan anggaran yang tidak sedikit.

Pada kasus kemacetan yang terjadi di jalan akses Surabaya – Malang, usulan kebijakan yang di pilih adalah dengan membangun infrastruktur jalan baru, yaitu pembangunan jalan tembus dari Sukorejo (Pasuruan) hingga Kota Batu, sehingga dengan pembangunan jalan tembus ini diharapkan jumlah kendaraan yang melewati jalan Lawang dan Singosari dengan destinasi akhir Kota Batu dapat menggunakan jalan tembus, dengan demikian dapat mengurangi kemacetan di daerah Lawang dan Singosari.

Tetapi karena untuk membangun jalan baru dalam mengatasi kemacetan di daerah Lawang dan Singosari melibatkan daerah-daerah sekitar Malang Raya, maka perlu ada kesepakatan antar pemerintah daerah untuk membuka infrastruktur jalan baru guna mengurangi kemacetan pada jalan akses Surabaya-Malang tersebut. Setelah melakukan penelitian, ternyata memang benar bahwa pemerintah Provinsi Jawa Timur menyetujui pembangunan jalan tembus baru dari Pasuruan hingga Kota Batu, agar mengurangi jumlah kendaraan yang melintasi Lawang-Singosari. Di lapangan peneliti menemukan data bahwa kerjasama ini telah di agendakan dan dirumuskan menjadi sebuah produk kebijakan publik berupa Kesepakatan Bersama (Memorandum of Understanding) dalam pengadaan infrastruktur jalan baru bersama oleh empat (4) kepala daerah yaitu, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, Kota Batu dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Lalu kesepakatan antar kepala pemerintah ini di agendakan untuk selanjutnya dirumuskan menjadi sebuah kebijakan publik.

Berdasarkan teori dan praktiknya ada kesesuaian pada tahap penyusunan agenda kebijakan dalam kerja sama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu bersama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

d. Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu cara terpilih dari berbagai alternatif yang di usulkan untuk memecahkan persoalan publik, maka langkah akhir agar kebijakan menjadi sebuah kebijakan publik yang sah adalah dengan penetapan kebijakan, sehingga kebijakan tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses ini tidak dapat dipisahkan dari pembuatan sebuah kebijakan publik.

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui an ukuran-ukuran yang diterima. Mengutip dari Anderson, Islamy (2002:10) menyebutkan bahwa proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan (a) *persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai-kedudukan seseorang dan mereka mau menerima sebagai milik sendiri; (b) *bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya-tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakat agar dapat dirumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi

perjannian (*negotation*); saling memberi dan menerima (*take and gibe*) dan kompromi (*compromise*).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti terhadap kebijakan kerjasama antar daerah Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu, maka ditahap ini terjadi negosiasi terutama kepada pemerintah Kabupaten Malang dan Pasuruan yang merupakan daerah terpanjang yang akan di lewati oleh pembangunan jalan Tembus Sukorejo – Batu. Dari hasil penelitian, Kabupaten Malang merupakan daerah yang kurang setuju dengan pembangunan jalan tembus ini dengan alasan akan mematikan perekonomian di daerah Lawang dan Singosari sebagai daerah perekonomiannya saat ini sangat dinamis. Maka komunikasi terus dilakukan kepada pihak pemerintah Kabupaten Malang. Setelah terjadi inisiasi dan musyawarah bersama antar pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, maka masing-masing pemerintah daerah menyepakati pembangunan infrastruktur jalan yang baru, dengan berbagai perjanjian yang tertulis dalam Surat Kesepakatan Bersama (SKB) Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Nomor 120.1/98/02/2016, Pemerintah Kabupaten Pasuruan 121.02/424.012/2016, Pemerintah Kabupaten Malang dengan Nomor 115/03/35.07.002/2016, dan Kota Batu dengan Nomor 180/1/KB/422.012/2016 Tentang Kerjasama Pembangunan Infrastruktur jalan.

Dengan di tandatangi-nya Kesepakatan Bersama ini, maka masing-masing pemerintah daerah terikat secara hukum. Berdasarkan teori dan praktiknya ada

kesesuaian dalam pengesahan kebijakan kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

2. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Sebuah kebijakan publik akan berhasil di implemetasikan apabila para pengekseskusi kebijakan dapat meminimalisir faktor-faktor penghambat yang akan di hadapi, maka didalam formulasi kebijakan semua harus terpetakan dengan jelas baik itu faktor penghambat, faktor pendukung, resiko dan manfaat terhadap publik dari sebuah kebijakan publik.

a. Faktor Pendukung Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Kebijakan Kerjasama antar daerah dapat terlaksana apabila didukung oleh faktor-faktor yang memadai, seperti adanya kesepakatan bersama dalam hal tertentu yang berkekuatan hukum, sehingga mengikat masing-masing pihak yang bekerjasama. Sama halnya dengan kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerinah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu. Kebijakan publik yang telah di sepakati bersama ini didukung dengan telah dikajinya pembangunan jalan tembus ini selama enam tahun, yakni berupa studi kelayakan pembangunan jalan tembus ini. sehingga apabila setelah proses pendatangan Kesepakatan Bersama telah selesai, maka di harapkan adalah komitmen masing-masing pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan jalan tembus dengan

tugas yang telah di sepakati sebagaimana yang tertera dalam Surat Keputusan Bersama.

Faktor lain yang mendukung kebijakan kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur bersama tiga Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya adalah adanya dukungan dari masyarakat. Pembangunan infrastruktur selalu melibatkan lahan milik warga maka memang seharusnya dilakukan dialog kepada masyarakat dan memberi sosialisasi mengenai pembangunan jalan tembus yang akan melewati lahan mereka. Pada pembangunan jalan tembus ini, pihak pemerintah telah melakukan konsultasi kepada publik dan secara umum masyarakat setuju dengan kebijakan pembangunan jalan tembus ini, jikapun ada masyarakat yang belum setuju maka bagaimana strategi terbaik pemerintah untuk mengatasinya.

b. Faktor Penghambat Proses Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu

Teori penyebab kegagalan dalam implementasi dari sebuah kerjasama antar daerah adalah faktor penghambat yang timbul setelah kebijakan kerjasama telah di sepakati, misalnya adanya “ego” yang menonjol dari salah satu pihak karena ketidaksamaan tujuan dalam kerjasama yang dilakukan, perbedaan visi dan misi dari masing-masing daerah yang bekerjasama, faktor-faktor sumberdaya yang berbeda satu sama lain serta perbedaan paham dan ideologi.

Pada penelitian yang dilakukan peneliti terhadap kebijakan publik tentang kerjasama antar pemerintah daerah yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, dan Kota Batu

ditemukan beberapa faktor penghambat terimpelentasikannya kebijakan kerjasama untuk membangun infrastruktur jalan baru dari Sukorejo-Batu. Ditemukan data bahwa pihak pemerintah daerah Kabupaten Malang kurang setuju dengan pembangunan jalan Tembus ini, karena di anggap tidak memberikan dampak positif bahkan merugikan daerahnya. Pembangunan jalan Tembus Sukorejo-Batu di prediksi akan membuat jalur Lawang-Singosari akan sepi sehingga roda perekonomian akan melemah. Disamping itu, Pemerintah Kabupaten Malang dan Kabupetan Pasuruan juga enggan untuk ikut mendanai proses pembangunan jalan Tembus ini, meskipun dalam Surat Kesepakatan Bersama pada Bab IV tentang pembiayaan pasal 5 disebutkan (1) Biaya yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan Kesepakatan Bersama ini dibebankan pada : a) anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jawa Timur, APBD Kabupaten Pasuruan, APBD Kabupaten Malang dan APBD Kota Batu.

Dari hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti, disepakatinya Kerja sama untuk pembangunan jalan tembus dilakukan oleh Plt Bupati Kabupaten Malang pada tahun 2016, ketika Bupati Malang cuti untuk keperluan kampanye dan pilkada tahun 2016. Adanya kominukasi yang tidak seimbang antara Plt dan pemerintah Kabupaten Malang pada penyetujuan dan penandatanganan Surat Kesepakatan bersama mengakibatkan pihak Pemerintah Kabupaten Malang pada akhirnya berdalih bahwa kebijakan ini tidak memberi dampak yang bermanfaat secara menyeluruh bagi pemerintahan Kabupaten Malang.

Kebijakan kerjasama antar Pemerintah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur bersama tiga pemerintahan kabupaten/kota dalam

membangun jalan Tembus Sukorejo-Batu ini juga membutuhkan dana yang besar, berdasarkan data yang diperoleh, data yang dibutuhkan sekitar 1.3 triliun Rupiah yang dibebankan pada Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD) masing-masing pihak juga menjadi salah satu faktor penghambat terealisasinya kebijakan pembangunan jalan tembus sesuai dengan kesepakatan yang telah ditandatangani. Seperti Pemerintah Kabupaten Pasuruan menegaskan bahwa masing ada program pemerintah daerah yang lebih prioritas di bandingkan dengan pembangunan jalan Tembus Sukorejo- Batu ini, yang di prediksi juga tidak terlalu memberi dampak yang signifikan terhadap pemerintahan dan masyarakat Kabupaten pasuruan. Disamping itu anggaran daerah sangat terbatas, dan pada tahun anggaran berjalan, anggarab untuk pembangunan jalan tembus ini tidak ada, sehingga pemerintah Kabupaten/Kota harus berdiskusi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) agar di penganggaran berikutnya dapat di pertimbangkan.

Pemerintah daerah Kabupaten Malang dan Kabupaten Pasuruan menyatakan bahwa yang paling diuntungkan dari pembangunan jalan tembus ini adalah pemerintah Kabupaten Batu, sehingga ada sebuah “kecemburuan” yang mengakibatkan sulit terealisasinya kebijakan ini apabila harus melibatkan Pemerintah Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Malang.

Ketidak sesuaian antara target kebijakan dengan implemantasinya merupakan kegagalan dalam perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan kerjasama antar daerah yang disepakati oleh masing-masing pemerintah daerah Provinsi dan ketiga Pemerintah Kabupaten/Kota pada awalnya telah sepakat

dengan berbagai resiko dan biaya yang timbul dari kerjasama ini, namun ketika akan implemetasi muncul keberatan-keberatan yang menunda proses eksekusi kebijakan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu. Saat ini pemerintah Provinsi merencanakan pembangunan jalan tembus ini di alihkan menjadi jalan tol yang dalam pengerjaannya di serahkan pada pihak swasta.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penyajian data dan pembahasan yang dilakukan terhadap fokus penelitian mengenai Formulasi Kebijakan Kerjasama antar Daerah dengan studi tentang pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu : Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu, maka peneliti menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan kerjasama antar daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pembangunan infrastuktur jalan baru yang dilatarbelakangi oleh kemacetan akibat dari pertambahan jumlah kendaraan roda empat dan roda dua yang signifikan di jalan penghubung antara Kota Surabaya ke arah Malang dan Batu dengan destinasi akhir Malang Raya, yaitu Kota Malang, Kabupaten Malang dan Kota Batu. Kebijakan kerjasama ini telah di sepakati oleh masing-masing daerah dengan pengesahan kebijakan kerjasama dan ditandatangani oleh masing-masing kepala daerah dalam bentuk Surat Kesepakatan Bersama atau *Memorandum of Understanding* pada tanggal 25 Januari 2016. Kesepakatan ini diharapkan dapat mengatasi permasalahan kemacetan di jalan utama penghubung Kota Surabaya ke Kota Malang.

Adapun tahapan yang dilakukan oleh pemerintah yang melakukan kerjasama ini adalah dengan memformulasikan kebijakan publik dengan pengidentifikasian masalah yaitu dengan cara perumusan masalah, pengagendaaan kebijakan publik, perumusan usulan kebijakan pengesahan kebijakan menjadi sebuah produk pemerintah yang sah dan berkekuatan hukum. Berdasarkan ini dari Kesepakatan Bersama yang ditandatangani oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan ketiga pemerintah Kabupaten dan Kota, maksud dari kesepakatan bersama ini adalah mensinergikan program pembangunan infrastuktur jalan dalam rangka mendukung kelancaran moda transportasi orang maupu barang di wilayah Pasuruan, Kabupaten Malang, dan Kota Batu.

2. Pertemuan yang di inisiasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan ketiga pemerintah Kabupaten/Kota yakni Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, Kota Batu dalam memecahkan masalah tentang kemacetan di jalan penghubung antara Kota Surabaya dan Kota Malang menghasilkan kesepakatan yang di tandatangani oleh masing-masing kepala daerah, Dr. H. Soekarwo sebagai Gubernur Jawa Timur yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Provinsi yang berwenang dan berkedudukan sebagai eksekutor sebuah kebijakan publik, HM. Irsyad, SE., MMA Bupati Pasuruan yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Ir. Hadi Prasetyo, ME Plt Bupati Malang yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabuppaten Pasuruan, dan Eddy Rumpoko walikota Batu yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kota Batu. Kesepakatan bersama

ini berisi tentang pembangunan infrastruktur jalan dengan ketentuan dan kesepakatan yang tertuang dalam bab-bab dan pasal-pasal dalam naskah Kesepakatan Bersama tersebut. Kesepakatan Bersama yang ditandatangani masing-masing kepala daerah yang bekerjasama tersebut memuat tentang jangka waktu kesepakatan itu, yakni 12 (dua belas) bulan terhitung sejak ditandatanganinya kesepakatan tersebut, sehingga dalam jangka waktu itu seharusnya implementasi dari kebijakan kerjasama ini sudah *on going*, tetapi hingga saat ini (April 2017) kesepakatan kerjasama ini tidak terimplementasi seperti yang di sepakati. Adapun beberapa kendala sehingga tidak terimplentasikannya kesepakatan bersama ini adalah sebagai berikut:

- a) Pemerintah Kabupaten Malang tidak setuju dengan pembangunan jalan tembus dari Sukorejo dengan pintu keluarnya di Batu, pihak Kabupaten Malang menginginkan agar pintu keluarnya ada di Kabupaten Malang tepatnya daerah Karanglo. Ketidak setujuan pihak Kabupaten Malang karena menganggap dengan dibukanya akses baru dari Surabaya menuju Kota Batu akan melemahkan ekonomi Kabupaten Malang, Khususnya daerah Lawang dan Songosari. Faktor lain yang membuat Kabupaten Malang tidak menyetujui pembuatan jalan ini adalah karena dana yang ditimbul dari kesepakatan kerjasama ini di bebaskan pada APBD, sementara daerah terpanjang dari pembuatan jalan adalah daerah Kabupaten Malang dengan total 21,12 kilometer dari total panjang jalan yang akan dibangun 33,91 kilometer, sehingga jika pemerintah daerah

sesuai dengan kesepakatan harus membebaskan lahan maka anggaran daerah tidak mampu untuk membayar ganti rugi kepada masyarakat.

- b) Faktor kedua yang mengakibatkan tidak terealisasinya kesepakatan kerjasama ini adalah karena anggaran yang besar, total dana yang dibutuhkan 1,3 milyar Rupiah, yang dibebankan kepada masing-masing APBD dan sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat. Pemerintah Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Malang mengesampingkan kesepakatan ini, karena dianggap tidak memberikan dampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pemerintahan Kabupaten Pasuruan dan Kota Batu, disamping itu masing-masing daerah ini masih memiliki program pemerintah yang lebih prioritas dan juga membutuhkan anggaran yang tidak sedikit.
- c) Pembebasan lahan untuk siap di pakai untuk pembangunan jalan bukanlah hal yang mudah, sebgaiian masyarakat terkadang tidak mau lahannya dijual atau di jadikan Fasilitas Umum. Demikian juga pada pembebasan lahan yang hendak di lakukan oleh daerah-daerah ini, khususnya apabila masyarakat mengetahui bahwa lahannya akan di jadikan fasilitas umum seperti jalan raya, mereka akan menaikkan harga penawaran akan lahannya tersebut.

Tujuan yang hendak dicapai dari kerjasama ini yaitu mengatasi kemacetan di daerah Lawang dan Singosari sebagai jalan utama Surabaya – Malang belum bisa diatasi dengan kendala-kendala tersebut di atas, dalam hal ini pemerintah ke

empat pemerintah yang telah menyepakati perjanjian sama gagal mengimplementasikan kebijakan publik guna mengatasi persoalan publik.

B. Saran

Berdasarkan Kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dikemukakan oleh peneliti, maka peneliti memberi rekomendasi atau saran-saran yang bersifat membangun, guna memperbaiki dan meningkatkan proses-proses pembuatan kebijakan publik agar dapat meminimalisir kegagalan dalam pengimplementasian kebijakan publik, seperti yang terjadi pada kasus Kebijakan Kerjasama antar daerah yang Di inisiasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu, yaitu sebagai berikut:

1. Proses formulasi kebijakan yang dilakukan bersama-sama oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Batu dalam pembuatan kebijakan untuk membangun infratraktur jalan baru yaitu Jalan Tembus Sukorejo-Batu sebaiknya harus dikaji ulang, agar pada waktu yang akan datang apabila ada lagi kebijakan pemerintah yang dalam eksekusinya harus melibatkan pemerintah daerah lain tidak ada pihak yang mundur dari hasil kesepakatan dan hasil kesepakatan bersama dapat terlaksana seperti yang telah di sepakati bersama sebelumnya.
2. Sebaiknya dalam sebuah kesepakatan bersama seperti kesepakatan bersama yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pasuruan, kabupaten Malang dan Kota Batu selain daripada kesepakatan yang di

tandatangani oleh masing-masing perwakilan daerah harus di sertai dengan sanksi yang tegas agar di hari yang akan datang masing-masing pihak berkomitmen dalam pengimplementasian hasil kesepakatan bersama, sehingga hal serupa seperti kegagalan pengimplementasian sebuah kebijakan yang disebabkan oleh adanya pihak dibelakangan hari tidak setuju, tidak terjadi lagi.

3. Sebaiknya masing-masing Pemerintah Daerah Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang dan Pemerintah Kota Batu sudah mempunyai konsep kedepannya apa yang akan dilakukan dengan dibukanya akses jalan baru sehingga masing-masing daerah tidak memiliki alasan dirugikan atau merasa tidak menambah kemajuan bagi daerahnya dengan dibukanya akses jalan baru. Disamping itu, daerah juga sudah memiliki konsep bagi daerah yang menjadi dampak dari dibukanya jalan baru, misalnya bagi daerah Lawang-Singosari Pemerintah Kabupaten Malang telah menyiapkan daerah ini sebagai pusat kerajinan tangan dengan melatih masyarakatnya berbagai membuat kerajinan tangan khas Malang atau Jawa Timur. Sehingga dampak yang dikhawatirkan dengan menurunnya ekonomi masyarakat pasca dibukanya akses jalan baru yang menurunkan jumlah orang yang akan melewati daerah itu tidak memiliki dampak yang signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Birkland, T. A. (2010). *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Model of Public Policy Making*. M.E. Sharpe; 3rd edition.
- Domai, T. (2010). *Sound Governance*. Malang: UB Press.
- Emil. (2016, Januari 26). Dipetik Mei 18, 2017, dari Pemerintah Kabupaten Pasuruan: <http://www.pasuruankab.go.id/berita-2715-teken-mou-proyek-jalan-tembus-sekorejo-batu.html>
- Gerston, L. N. (2010). *Public Policy Making*. Routledge; 3 edition.
- Ibtisam, R. A. (2013). Intergovernmental Relations dalam Kebijakan Transportasi Udara (Studi Kasus pada Pengelolaan Bandara Abdulrachman Saleh). *Jurnal Administrasi Publik*.
- Islamy, I. (2000). *Kebijakan Publik*. Malang.
- Nugroho, R. (2014). *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, R. (2008). *Public Policy: Teori Kebijakan - Analisis Kebijakan Proses*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Parson, W. (2008). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Public Policy alternatives*. UK and Northampton: USA: Edward Elgar.
- Pasolong, H. (2010). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Pasolong, H. (2012). *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Raadscherlders, J. (2003). *Governmenet, A public Administration Perspective*. New York: M.E Sharpe.
- Saldana, m. H. (2014). *Qualitative Data Abalysis : A methods Sourcebook (3th edition)*. . Thousand Oaks: Sage Publications.

- Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R& D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, E. (2008). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Th.A, H. B. (1998). *Public Policy Instruments : Evaluating the tools of Public Administration*. USA: Edward Elgar Publishing Scc.
- Verbeeten, T. C. (1999). *Wise use of the Wadden Sea? a study of policy- oriented learning* . T.C.M Verbeeten.
- Wahab, S. A. (2012). *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widodo, J. (2007). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Bayumedia Publishing.
- Zuriah, N. (2009). *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Anonim. (2016). Dipetik November 15, 2016, dari Pemerintah Kabupaten Malang: <http://www.malangkab.go.id/>
- Anonim. (2016). Dipetik November 15, 2016, dari Selamat Datang di Beranda Kota Batu: <http://www.batukota.go.id/>
- Anonim. (2016). Dipetik november 15, 2016, dari situs resmi pemerintah Kabupaten Pasuruan: <http://www.pasuruankab.go.id/>
- Arikunto, S. (2009). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Berita Online Info Jatim. (2016, Janauri 27). Dipetik Mei 18, 2017, dari <http://www.infojatim.com/2016/01/gubernur-tandatangani-mou-pembangunan.html?m=0>
- Roi, & Ugik. (2016, Januari 25). *detiknews*. Dipetik Mei 18, 2017, dari <https://news.detik.com/jawatimur/3126913/pecah-kemacetan-jalur-surabaya-malang-jalan-tembus-disiapkan>
- Surya Malang. (2017, Maret 31). *Ternyata, Pemicu Kemacetan di Kota Malang Tak Hanya Meningkatnya Kendaraan, Ini Penyebab Lainnya*. Dipetik mei 17, 2017, dari Surya Malang: <http://suryamalang.tribunnews.com/2017/03/31/ternyata-pemicu->

kemacetan-di-kota-malang-tak-hanya-meningkatnya-kendaraan-ini-
penyebab-lainnya

LAMPIRAN

Lampiran 1 Surat Kesepakatan Bersama (MoU) Kerjasama



KESEPAKATAN BERSAMA

PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR
PEMERINTAH KABUPATEN PASURUAN
PEMERINTAH KABUPATEN MALANG
PEMERINTAH KOTA BATU

NOMOR : 120.1/98/012/2016

NOMOR : 121/02/424.012/2016

NOMOR : 115/03/35.07.002/2016

NOMOR : 180/1/KB/422.012/2016

TENTANG

KERJASAMA PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR JALAN

Pada hari ini, Senin, tanggal Dua Puluh Lima, bulan Januari, tahun Dua Ribu Enam Belas, bertempat di Surabaya, yang bertanda-tangan di bawah ini :

1. **Dr. H. SOEKARWO** : Gubernur Jawa Timur, berkedudukan di Jalan Pahlawan Nomor 110 Surabaya, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

2. **HM. IRSYAD YUSUF, SE., MMA** : Bupati Pasuruan, berkedudukan di Jalan Hayam Wuruk Nomor 14 Pasuruan, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Pasuruan.
3. **Ir. HADI PRASETYO, ME.** : Penjabat Bupati Malang, berkedudukan di Jalan Panji Nomor 158 Kepanjen, Malang, berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 131.33-5509 TAHUN 2015, tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Malang Provinsi Jawa Timur, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Malang.
4. **EDDY RUMPOKO** : Walikota Batu, berkedudukan di Perkantoran Terpadu Blok A Lantai 5, Jalan Panglima Sudirman Nomor 507 Batu, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kota Batu.

Gubernur Jawa Timur, Bupati Pasuruan, Penjabat Bupati Malang dan Walikota Batu selanjutnya secara bersama-sama disebut **PARA PIHAK** mengadakan Kesepakatan Bersama tentang Kerjasama Pembangunan Infrastruktur Jalan, dengan terlebih dahulu menerangkan hal-hal sebagai berikut :

1. Dalam rangka mendukung kelancaran moda transportasi baik orang maupun barang serta mendukung pengembangan wilayah dan pertumbuhan ekonomi di wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, dan Kota Batu, maka perlu ketersediaan infrastruktur jalan yang memadai.

2. Kondisi saat ini, sering terjadi kemacetan lalu lintas terutama di Jalan Nasional akses Surabaya – Malang maupun aksesibilitas jalan menuju Kota Batu, sehingga memperlambat dinamika perekonomian di kawasan tersebut.
3. Guna mengurangi kemacetan lalu lintas tersebut serta memperhatikan dampak yang ditimbulkan bersifat lintas daerah, maka perlu dilakukan kerjasama pembangunan infrastruktur jalan antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang, dan Pemerintah Kota Batu, dengan ketentuan :

BAB I

MAKSUD DAN TUJUAN

Pasal 1

- (1) **Maksud Kesepakatan Bersama** ini adalah mensinergikan program pembangunan infrastruktur jalan, antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Pemerintah Kabupaten Malang, dan Pemerintah Kota Batu, dalam rangka mendukung kelancaran moda transportasi orang maupun barang di wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, dan Kota Batu.
- (2) **Tujuan Kesepakatan Bersama** ini adalah mempercepat pembangunan infrastruktur jalan di wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, dan Kota Batu.

BAB II

RUANG LINGKUP DAN OBYEK

Pasal 2

Ruang lingkup Kesepakatan Bersama ini meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemeliharaan, dan evaluasi pembangunan infrastruktur jalan di wilayah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang, dan Kota Batu.

Pasal 3

Obyek Kesepakatan Bersama ini adalah pembangunan infrastruktur jalan yang meliputi :

- a. Pengadaan lahan;
- b. Pembangunan jalan dan jembatan; dan
- c. Kegiatan lain yang disepakati bersama.

BAB III

BENTUK DAN PELAKSANAAN KERJASAMA

Pasal 4

- (1) **PARA PIHAK** sepakat bahwa pelaksanaan kerjasama teknis operasional sebagai tindak lanjut dari Kesepakatan Bersama ini akan diatur dalam bentuk perjanjian kerja sama sesuai ketentuan yang berlaku.
- (2) Agar pelaksanaan kerja sama ini berjalan efektif dan efisien, **PARA PIHAK** sepakat untuk atau dapat menugaskan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) masing-masing, yang tugas pokok dan fungsinya terkait dengan pembangunan jalan untuk menyelesaikan kerjasama daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Pelaksanaan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dimulai dengan pembangunan jalan tembus Sukorejo-Batu.

BAB IV

PEMBIAYAAN

Pasal 5

- (1) Biaya yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan Kesepakatan Bersama ini dibebankan pada :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jawa Timur, APBD Kabupaten Pasuruan, APBD Kabupaten Malang, dan APBD Kota Batu; dan
 - b. Sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat.
- (2) **PARA PIHAK** sepakat bahwa apabila dalam hal pelaksanaan Kesepakatan Bersama ini membebani Daerah dan masyarakat, maka harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Timur dan atau DPRD Kabupaten Pasuruan, DPRD Kabupaten Malang dan DPRD Kota Batu dengan ketentuan apabila biaya kerjasama ini belum teranggarkan dalam APBD Tahun Anggaran berjalan dan/atau menggunakan/memanfaatkan aset daerah.

BAB V

JANGKA WAKTU

Pasal 6

Kesepakatan Bersama ini berlaku untuk jangka waktu 12 (dua belas) bulan terhitung sejak ditandatanganinya Kesepakatan Bersama ini.

BAB VI

PENUTUP

Pasal 7

Kesepakatan Bersama ini dibuat dalam 4 (empat) rangkap bermeterai cukup dan ditandatangani oleh **PARA PIHAK** yang masing-masing mempunyai kekuatan hukum yang sama.

Demikian Kesepakatan Bersama ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

BUPATI PASURUAN



HM. IRSYAD YUSUF, SE., MMA

GUBERNUR JAWA TIMUR



Dr. H. SOEKARWO



WALIKOTA BATU

EDDY RUMPOKO

Pj. BUPATI MALANG



Ir. HADI PRASETYO, ME.

Lampiran 2 Surat Izin Melakukan Penelitian Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Pasuruan



PEMERINTAH KABUPATEN PASURUAN
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
 Jl. Panglima Sudirman No. 54 Telp (0343) 424162 Fax.(0343)411553
 Email : bakesbangpol@pasurankab.go.id

REKOMENDASI PENELITIAN/SURVEY

NO. 072 / 122 / 424.104/SUR/RES/2017

- Dasar : 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 316), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kementrian Dalam negeri (Berita negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 168),
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi penelitian, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2011.

Menimbang : Surat dari Universitas Brawijaya Fakultas Ilmu Administrasi, tanggal 10 Maret 2017 Nomor : 3904/UN10.F03 11.11/PN/2017 Perihal Ijin Penelitian atas nama CENDANA NABABAN

Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Pemerintah Kabupaten Pasuruan, memberikan Rekomendasi Kepada :

Nama : CENDANA NABABAN
 NIM : 135030100111010
 Alamat : Berampu Kecamatan Berampu Lae Mboang
 Pekerjaan/Jabatan : Mahasiswa
 Instansi/Organisasi : Universitas Brawijaya Fakultas Ilmu Administrasi
 Kebangsaan : Indonesia

Untuk Melakukan Penelitian/Survey/Kegiatan dengan :

Judul Proposal : " Analisis Formulasi Kebijakan Kerjasama Antara Daerah Studi Kasus Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu : Kerjasama Antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu "

Tujuan : Penelitian
 Bidang Penelitian : Ilmu Administrasi
 penanggung Jawab : CENDANA NABABAN
 Anggota/Peserta : 1 .

2. -
3. -
4. -
5. -
6. -
7. -
8. -
9. -

Waktu Penelitian : 3 (tiga) bulan TMT Surat dikeluarkan

Lokasi Penelitian : Bagian Kerjasama dan Kependudukan Setda dan BAPPEDA Kabupaten Pasuruan

1. Berkewajiban menghormati dan mentaati Peraturan dan tata tertib di daerah setempat/lokasi penelitian/survey/kegiatan;
2. Pelaksanaan penelitian agar tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan keamanan dan ketertiban di daerah/lokasi setempat;
3. Berkewajiban melaporkan hasil penelitian dan sejenisnya kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam kesempatan pertama.

Pasuruan, 15 Maret 2017
 An. Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
 Kabupaten Pasuruan
 Kepala Bidang Kesatuan Bangsa



TEMBUSAN :

Yth.

1. Kabag. Kerjasama dan Kependudukan Setda Kab. Pasuruan
2. Kepala BAPPEDA Kabupaten Pasuruan
3. Arsip.
4. -
5. -
6. -
7. -
8. -
-

Lampiran 3 Surat Izin Melakukan Penelitian Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Malang



PEMERINTAH KABUPATEN MALANG
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
 Jl. KH. Agus Salim No. 7 Telp. (0341) 366260 Fax. (0341) 366260
MALANG - 65119

SURAT KETERANGAN

NOMOR : 072/ **1479** /35.07.205/2016

Untuk melakukan Survey/Research/Penelitian/KKN/PKL/Magang

Menunjuk : Surat Dari Fak. Ilmu Administrasi UB Malang Nomor : 3904/UN10.F03.11.11/PN/2017
 Tanggal : 10 Maret 2017 Perihal : Ijin Riset

Dengan ini Kami **TIDAK KEBERATAN** dilaksanakan kegiatan Ijin Riset oleh :

Nama / Instansi : Cendana Nababan
 Alamat : Jl. MT. Haryono 163 Malang
 Tema/Judul/Survey/Research : Analisis Formulasi Kebijakan Kerjasama Antara Derah Studi
 Kasus Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo-Batu :
 Kerjasama Antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan,
 Kabupaten Malang Dan Kota Batu
 Daerah/tempat kegiatan : Kantor Bagian Kerjasama SETDA Kab. Malang
 Lamanya : 14 Maret - 14 Mei 2017
 Pengikut : -

Dengan Ketentuan :

1. Mentaati Ketentuan - Ketentuan / Peraturan yang berlaku
2. Sesampainya ditempat supaya melapor kepada Pejabat Setempat
3. Setelah selesai mengadakan kegiatan harap segera melapor kembali ke Bupati Malang Cq. Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Malang
4. Surat Keterangan ini tidak berlaku apabila tidak memenuhi ketentuan tersebut diatas

Malang , 15 Maret 2017

An. **KEPALA BADAN KESBANG DAN POLITIK**
 Kepala Bidang Ideologi, HAM dan Wasbang



NIP. 19680125 199203 1 004

Tembusan :
 Yth.

1. Dekan Fak. Ilmu Administrasi UB Malang
2. Kepala Kantor Bagian Kerjasama SETDA Kab. Malang
3. Mhs / Ybs
4. Arsip

Lampiran 4 Surat Izin Melakukan Penelitian Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Batu



PEMERINTAH KOTA BATU
KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
 Jl. Jenderal Sudirman 507 Balaikota Among Tani Gedung B Lantai 2

KOTA BATU

Batu, 21 Maret 2017

Nomor : 072/0551/422.205/2017
 Lampiran : -
 Perihal : Ijin Penelitian

Kepada
 Yth. 1. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan -
 Penelitian Dan Pengembangan Daerah Kota Batu
 2. Kepala Dinas PU Dan Penataan Ruang Kota Batu
 Di -

Batu

Menunjuk surat pengantar dari Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang Tanggal 10 Maret 2017 Nomor : 3904/UN10.F03.11.11/PN/2017 Perihal Ijin Penelitian, bersama ini diberitahukan bahwa :

Nama : CENDANA NABABAN
 NIM : 135030100111010
 Jurusan : Administrasi Publik
 Fakultas/Universitas : FIA/Universitas Brawijaya Malang
 Alamat : Jl. Veteran Malang

Bermaksud mengadakan Penelitian pada Instansi yang Saudara pimpin dengan ketentuan sebagai berikut :

Judul : Analisis Formulasi Kebijakan Kerjasama Antar Daerah Studi Kasus Pembangunan Jalan Tembus Sukorejo Batu Kerjasama Antara Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Malang dan Kota Batu

Data yang dicari : - Peran masing-masing daerah dalam pembangunan jalan tembus Sukorejo Batu
 - Faktor pendukung, penghambat
 - Peraturan-peraturan yang terkait dengan kerjasama antar daerah

Lokasi : 1. Bappelitbangda Kota Batu
 2. Dinas PU Dan Penataan Ruang Kota Batu

Peserta : -

Waktu : 15 Maret 2017 s/d 15 April 2017

Selama melakukan kegiatan wajib mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku dan melaporkan secara tertulis hasil kegiatannya kepada instansi setempat.
 Demikian untuk menjadikan maklum.

An. WALIKOTA BATU
 KEPALA KANTOR KESATUAN BANGSA
 DAN POLITIK KOTA BATU



TITOK WISABAHADI, AP
 Pembina Tk. I
 NIP. 19750603 199311 1 001

Tembusan :